



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Alcances y limitaciones de las políticas migratorias sobre el retorno. Los casos de Ecuador y Colombia

Stéphanie López Villamil

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI
Bogotá, Colombia

2019

Alcances y limitaciones de las políticas migratorias sobre el retorno. Los casos de Ecuador y Colombia

Stéphanie López Villamil

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de Doctora en Estudios
Políticos y Relaciones Internacionales

Directora:

Dra. Alexandra Castro Franco

Codirector:

Dr. Pedro Elías Galindo León

Línea de investigación:

Relaciones internacionales

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI

Bogotá, Colombia

2019

En este contexto histórico económico y político, quienes regresan después de varios años de residir en el exterior han acumulado experiencias, satisfacciones y frustraciones, y traen en sus espaldas tensiones, expectativas, miedos, además de nuevas formas de percibir el entorno que los acoge. Algunos vienen con sus sueños inacabados o perdidos, otros con la sensación de haber dejado algo que se tuvo y con la necesidad de enfrentarse a su patria, grande o chica, que se supone conocida pero sin la seguridad de volver a tener un trabajo y un reconocimiento en la sociedad. Otros regresan dejando afectos o bienes, con la necesidad de rearmar de nuevo aquello que una vez dejaron. Unos más, con el malestar de no poder seguir enviando remesas a sus familias, aunque con unos pocos ahorros o con unos aprendizajes que pueden contribuir a su desempeño en el nuevo trabajo que tal vez encontrarán en su país. Otros deportados o expulsados por no tener sus papeles en regla, con la sensación de haber sido tratados como delincuentes o al menos como personas no gratas, en ocasiones sujetos sin derechos. Muy pocos regresan con los sueños cumplidos y con la esperanza intacta de subir un nuevo peldaño de la escalera que se aguarda o se sospecha conduzca a la esquivia felicidad. (Gobernación del Quindío, 2015)

Agradecimientos

Quisiera en primer lugar agradecer a Colciencias y a la Universidad Nacional de Colombia por permitirme llevar a término el doctorado con su financiación pues de otra manera no hubiese sido posible.

Un especial agradecimiento a mis pacientes tutores: Alexandra Castro quien nutrió constantemente con sus reflexiones mi trabajo investigativo y con quien logramos entablar un diálogo constructivo; y Pedro Galindo, quien siempre tuvo la claridad para no dejarme perder en el intrincado camino de la metodología de la investigación.

Al profesor Maguemati Wabgou, Director del Grupo de Investigación Migraciones y Desplazamientos, por su apoyo en la fase inicial de mi investigación y al profesor Germán Burgos que me ayudó a sortear las dificultades en mi camino como doctoranda.

A las colegas que leyeron apartes de mi trabajo y contribuyeron con sus comentarios, en especial a Sonia Parella del Gedime en la Universidad Autónoma de Barcelona.

A los líderes de la sociedad civil migratoria en Colombia, a todas las organizaciones de la sociedad civil en los diferentes países que me recibieron y a las organizaciones internacionales que aportaron a mi conocimiento del tema y, por supuesto, a los migrantes encontrados en el camino quienes me inspiran a seguir investigando.

A mi familia por su apoyo incondicional y a Felipe, quien siempre estuvo a mi lado durante estos cuatro años entre entrevistas, viajes, libros, y escritura.

Resumen

El siglo veintiuno se ha nutrido de numerosos debates sobre las migraciones internacionales en el Norte, en particular sobre el nexo entre migración y desarrollo; en torno a los migrantes retornados, visiones pesimistas y optimistas sobre cómo los pueden contribuir al desarrollo en sus países de origen ha sido un tema recurrente. En una coyuntura particular de reformas de las políticas migratorias en América Latina, como es el caso de Ecuador y Colombia, el modelo de gestión migratoria de las Organizaciones Internacionales ha tenido una difusión importante. Teniendo en cuenta lo anterior, la presente investigación doctoral se plantea indagar en las diferencias y similitudes que tienen las políticas migratorias de Colombia y Ecuador en el tema del retorno con respecto a este modelo hegemónico entre los años 2006 y 2017. Para ello, se plantea que, la difusión del modelo en las políticas tiene unas limitantes que están asociadas a los factores estructurales en origen condicionando las capacidades de los migrantes retornados. De este modo, una visión desde el Sur Global que incluya el post-retorno como categoría de estudio va a permitir superar la visión economicista del migrante y considerar otros aspectos como la familia, su participación política y su reintegración multidimensional.

Palabras clave: Migraciones internacionales, organizaciones internacionales, post-retorno, políticas migratorias, desarrollo, difusión.

Abstract

The twenty first century has nurtured itself with numerous debates about international migrations in the North, particularly regarding the bond between migration and development. Considering returnees, pessimist and optimistic visions about the way they can contribute to the development in their countries of origin has been a recurrent theme. Following this vision and within a particular juncture of reform of migration policies, many countries in Latin America, like Ecuador and Colombia have adopted a migration management model coming from the International Organizations, which has had an important diffusion. Considering the previous statement, this doctoral research aims to establish the differences and similarities of the Colombian and Ecuadorian public policies regarding returnees with respect to this hegemonic model between the years 2006 and 2017. To this end, it is suggested that the diffusion of the model in the policies has some limitations which are linked to the structural factors in the country of origin; determining the returnees' capacities. It is then mandatory to approach the subject from a Global South perspective which includes post-return as a category of study allowing to think beyond an economic approach and to consider other issues such as family, political participation and embeddedness.

Keywords: International migrations, international organizations, post-return, migration policies, development, diffusion.

Contenido

Resumen	IV
Contenido	VI
Lista de tablas	XI
Lista de siglas y abreviaciones	XII
Introducción	1
Nota metodológica	10
El método comparado y el análisis de políticas públicas desde un enfoque internacional.....	10
La convergencia en las políticas públicas migratorias: difusión y transferencia	11
Recolección y sistematización de la información	14
Dificultades metodológicas	14
I. Parte I: El debate entre migración y desarrollo revisitado a partir del retorno	16
1. Capítulo 1. Migración y desarrollo: ¿un debate no resuelto?	18
1.1 Siglo XXI: “La era de la migración”	19
1.2 Optimistas vs. pesimistas	23
1.2.1. Las teorías económicas de las migraciones internacionales	23
1.2.2. Las teorías estructuralistas de las migraciones internacionales	26
1.3 Las teorías alternativas o intermedias.....	29
1.4 Las migraciones internacionales en la sociedad global: perspectiva desde el Sur	31
2. Capítulo 2. Las migraciones internacionales de retorno revisadas	35
2.1 El retorno en el Derecho Internacional.....	36
2.1.1 Libre movilidad y derecho al retorno	36
2.1.2 La contradicción entre el derecho universal y la soberanía de los Estados	38

2.2 La visión hegemónica y utilitarista: la migración de retorno definida por las Organizaciones Internacionales.....	39
2.2.1 Definiciones de la migración de retorno.....	40
2.2.2 Los programas de Retorno voluntario asistido y reintegración (AVRR).....	43
2.2.3. El retorno en el modelo de la Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC)	46
2.2.4. Implicaciones de una visión instrumentalista del migrante retornado	48
2.3 Más allá de la dicotomía éxito/fracaso	50
2.3.1 El retorno: cíclico y dinámico.....	50
2.3.2 Nivel de preparación y movilización de recursos previa al retorno	52
2.3.3 Post-retorno: una (re)integración multidimensional	53
2.4 Hacia una redefinición de la migración de retorno desde América Latina	54
2.4.1 Tipologías de los retornados en América Latina.....	56
2.4.2 Vacíos de las propuestas.....	60
2.4.3 Una propuesta para comprender la migración de retorno	61
II. Parte II: Derroteros de la política migratoria ecuatoriana y colombiana en el contexto internacional y regional.....	64
3 Capítulo 3. Colombia y Ecuador: países de emigración en un contexto de crisis financiera	66
3.1 Colombia y Ecuador: dos historias de emigración reciente	67
3.1.1. La “masificación” de la emigración colombiana.....	67
3.1.2. “La estampida migratoria ecuatoriana”	70
3.1.3. Saldos migratorios negativos	71
3.2 Contexto internacional: el supuesto retorno masivo de inmigrantes tras la crisis financiera.....	74
3.2.1 La Directiva de Retorno de la Unión Europea: reacciones desde el Sur ...	75
3.2.2 El mito del retorno masivo de migrantes	78
3.3. La migración de retorno desde el exterior tras la crisis.....	80
3.3.1. En Colombia “No existen evidencias de oleadas extremas de retornados” 80	
3.3.2. Un retorno más promovido que real en Ecuador	81
4. Capítulo 4. Reformas del Estado y nuevas políticas migratorias	84
4.1 Agenda del debate sobre migraciones internacionales en Suramérica: una coyuntura histórica	85
4.1.1 Las preocupaciones de la Organización de Estados Americanos OEA – Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH sobre la movilidad humana	86

4.1.2	La libre movilidad en los procesos de integración regional.....	87
4.1.3	Otros espacios con interés en las migraciones internacionales.....	91
4.1.4	Elementos de difusión del modelo.....	92
4.2	Operación de la política migratoria	94
4.2.1	El desarrollo del aparato estatal asignado a las migraciones internacionales en Colombia	95
4.2.2	De la Secretaría Nacional del Migrante al Viceministerio de la Movilidad Humana en Ecuador	98
4.3.	Características de las políticas migratorias para las comunidades en el exterior	100
4.3.1	La Comunidad de colombianos en el exterior	101
4.3.2	La Constitución de 2008 y los fundamentos de la Movilidad Humana	106
4.3.3	Especificidades de las políticas migratorias	110
5.	Capítulo 5. Los retornados en Colombia y Ecuador	112
5.1.	Negociación, formulación y transformación de la política migratoria para la población retornada.....	113
5.1.1	La política integral migratoria y ley de retorno colombianas	113
5.1.2	La movilidad humana y el derecho al retorno en los planes nacionales de desarrollo ecuatorianos.....	122
5.2	Planes de retorno	129
5.2.1	Colombia: Plan de Retorno Positivo.....	129
5.2.2	Ecuador: Bienvenidos a Casa	134
5.3	Similitudes y diferencias de la política migratoria con respecto al modelo	138
III.	Parte III: Panorama de las iniciativas de política pública para los migrantes retornados: tendencias y desafíos.....	142
6.	Capítulo 6. Las iniciativas de política para los retornados: migrantes “emprendedores”, laborales y calificados	144
6.1	El reduccionismo de la categoría del retornado: apología del emprendedor	145
6.1.1	El retorno productivo en Colombia	146
6.1.2	Los programas ecuatorianos para la inversión social y productiva	151
6.1.3	Fortalezas y debilidades de los programas de “reinserción productiva” ..	155
6.2.	Más allá del emprendimiento: generación de ingresos a partir del empleo	158
6.2.1	Inserción o reinserción laboral de los retornados en Colombia	159
6.2.2	Ecuador, sin programas para la reinserción laboral	164
6.2.3	Principales dificultades en la inserción al mercado laboral de los retornados	165

6.3 El retorno de los migrantes altamente calificados	166
6.3.1 Iniciativas para repatriación de cerebros en Colombia	167
6.3.2 Programas ecuatorianos para los migrantes altamente calificados	169
6.3.3 Dificultades de implementar políticas de repatriación de recurso humano calificado.....	171
6.4. Migración y desarrollo en los programas de retorno	173
6.4.1. Factores estructurales en origen relacionados con los programas de retorno	174
6.4.2. Utilidad de los retornados en el modelo	176
7. Capítulo 7. Retos de las políticas migratorias sobre retorno: más allá de un modelo economicista.....	179
7.1 Sobre el discurso dominante del migrante como agente de desarrollo económico	180
7.1.1. Categorías del retorno	181
7.1.2 Caracterizaciones de los retornados para formular políticas migratorias.	182
7.1.3 Capital social y cultural para la reincorporación en el post-retorno.....	183
7.2 Las dificultades de la reincorporación social del migrante retornado	185
7.2.1 Comunidad, familia y género.....	185
7.2.2 Niños, niñas y adolescentes retornados.....	188
7.2.3 La atención psicológica.....	189
7.3 Los espacios de participación política para y/o de los migrantes retornados	190
7.3.1 Derechos políticos	191
7.3.2 Participación de la sociedad civil.....	193
Conclusiones.....	198
Bibliografía	206
Normas jurídicas	222

Lista de figuras

Figura 2-1: Clasificación de tipologías de migración de retorno según apego al lugar de nacimiento u origen y propensión al retorno definitivo	57
Figura 3-1: Saldo neto de salidas de colombianos 1996-2005.....	68
Figura 3-2: Población colombiana refugiada* por regiones geopolíticas a comienzos del Siglo XXI (2000-2016)	69
Figura 3-3: Saldo neto migratorio 1996-2010	71
Figura 3-4: Saldo migratorio en Colombia y Ecuador (1980-2015)	73
Figura 4-1: Organigrama Viceministerio de Movilidad Humana	100
Figura 5-1: Retorno e Integración de la persona Migrante en el Ecuador	138
Figura 6-1: Comportamiento retorno productivo 2013-2016.....	150
Figura 6-2: Comportamiento retorno laboral 2013-2016	161
Figura 6-3: Tipos de migrantes retornados según su utilidad en el modelo	177

Lista de tablas

Tabla 2-1: Reintegración y retorno hacia Ecuador 2000-2017	45
Tabla 2-2: Tipología de migrantes retornados	59
Tabla 3-1: Distribución de inmigrantes latinoamericanos en España y Estados Unidos por país de origen (2011)	72
Tabla 3-2: Incidencia de la población que ha retornado en los últimos cinco años, por región hasta el 2010 (2005-2010).....	82
Tabla 5-1: Legislación colombiana sobre migración de retorno	120
Tabla 5-2: Principios del retorno.....	124
Tabla 5-3: Legislación ecuatoriana sobre migración de retorno.....	125
Tabla 5-4: Plan de retorno positivo.....	130
Tabla 5-5: Recursos asignados al proyecto (pesos corrientes).....	132
Tabla 5-6: Componentes del plan Bienvenidos a Casa	134
Tabla 6-1: Plan de Retorno Productivo desde España	147
Tabla 6-2: Convenios MRE para emprendimiento	149
Tabla 6-3: Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva.....	152
Tabla 6-4: Área ocupacional de migrantes registrados en el SPE	163

Lista de siglas y abreviaciones

ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
AESCO	América, España Solidaridad y Cooperación
ANIMHU	Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNU	Programa Colombia Nos Une
CONAFIPS	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRORE	Centros de Referenciación y Oportunidades para el Retorno
CFSM	Centros Facilitadores de Servicios Migratorios
CSM	Conferencia Suramericana de Migraciones
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMMD	Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo
GFMD	Foro Mundial de Migración y Desarrollo
INCYDE	Instituto Cameral para la Creación y Desarrollo de la Empresa
INE	Instituto Nacional de Estadística
JMDI	Joint Migration and Development Initiative
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana

MLTC	Migración Laboral Temporal y Circular
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OI	Organizaciones Internacionales
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAM	Plan de Acompañamiento al Migrante
PIM	Política Integral Migratoria
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RHC	Recurso Humano Calificado
RUR	Registro Único de Retorno
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
Senescyt	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SNM	Sistema Nacional de Migraciones
SPE	Servicio Público de Empleo
UE	Unión Europea

Introducción

Y al cabo de muchos años estaban de vuelta en su tierra de origen, y nunca habían olvidado nada. Ni al irse, ni al estar, ni al volver: Nunca habían olvidado nada. Y ahora tenían dos memorias y tenían dos patrias. (Galeano, 1987).

Migrar es una condición de los seres humanos: la movilidad humana existe antes de que se impusieran las fronteras en el sentido que las entendemos hoy como la delimitación de un Estado-nación. Los seres humanos nos desplazamos por diversos motivos, pero siempre, acordándonos de nuestra tierra, de ese lugar de origen que vuelve a nosotros como nostalgia. Se entiende que es el movimiento de una persona o un grupo de personas hacia otro lugar de residencia, es decir, que se entiende como la emigración si hablamos desde las migraciones internacionales y ya no de las internas. Sin embargo, migrar puede implicar también el regreso al lugar desde donde se partió.

El retorno es entendido desde Sayad (2010) como un elemento constitutivo del inmigrante que deja un lugar en un tiempo definido pero que, implica siempre el acto de regresar. La reflexión de Sayad se centra en una antropología total del acto de emigrar e inmigrar; el ser social se constituye así de las relaciones con el tiempo, el suelo y con el grupo que el migrante ha dejado. En la relación con el tiempo “Uno puede volver siempre al punto de partida, porque el espacio permite perfectamente las idas y vueltas, pero no puede volver nunca al tiempo de la partida, volver a ser tal como éramos en el momento de la partida, ni tampoco reencontrar, tal y como los dejamos, los lugares y las personas” (Sayad, 2010). Comprender el retorno parte de comprender la emigración y la inmigración en lugar y tiempo: el retorno en el inmigrante es una nostalgia. Estas consideraciones de Sayad sobre la doble ausencia van a permitirnos acercarnos de manera más humana al

retorno pues, en las políticas migratorias se tiende a deshumanizar al migrante y a instrumentalizarlo.

Así, el migrante retornado es aquel que regresa después de un tiempo de vivir en otro país por un tiempo en el que se ha podido instalar o permanecer más allá de la temporalidad de un simple turista. Según Cassarino, podemos definir al migrante retornado como un actor social con proyectos y que tiene su propia perspectiva sobre el entorno del retorno; el migrante de retorno pertenece a unas redes transnacionales que incluyen tanto comunidades migrantes como no-migrantes y va a movilizar sus recursos y a recoger información sobre el contexto y las oportunidades en el país de origen para el proceso migratorio de retorno (Cassarino, 2004).

Retorno forzado, voluntario, asistido, deportación, expulsión son términos utilizados por medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, gobierno y se escuchan hoy tan solo con encender el televisor. En esta narrativa, cada uno de ellos se refiere a un grupo poblacional distinto o indistinto según la posición en la que se encuentra el emisor, puede referirse a violación de derechos, a voluntariedad, a una acción gubernamental u otra, son múltiples las prácticas discursivas en torno al concepto del retorno cuando nos referimos a un movimiento de población a nivel internacional. Puesto que el concepto de retorno es aún impreciso, comprende a una población heterogénea que no se ha logrado caracterizar pues los gobiernos la ven desde una perspectiva Estado-céntrica y no transnacional, lo cual permitiría poder gestionar la migración centrándose en la reinserción del migrante a su regreso (Orrego & Martínez, 2015).

Ahora bien, teniendo en cuenta la flexibilidad del concepto del retorno surge una pregunta sobre la atención brindada por el Estado a esta población: ¿A qué nos referimos cuando hablamos de una política migratoria para los retornados? Nos referimos a las acciones emprendidas (o no) por el Estado para dar solución a las demandas de los migrantes, *tout court*. Lo relevante para el análisis de las políticas migratorias en general es que,

La específica y determinada percepción que el Estado tenga de las migraciones será el fundamento para la elaboración de esas políticas y su consecuente plan de acción. Es al Estado al que se demanda la opinión principal acerca de si las migraciones son

positivas o negativas, y del cual se esperan las consecuentes acciones (Mármora, 2002, p. 55).

Esto se ve reflejado en las diferentes políticas sectoriales que atañen a la población migratoria como la laboral, la de salud, la educativa, entre otras que tienen un sesgo o un interés particular dado por los actores que se implican en el tema.

Estos actores son de diversa índole: organizaciones internacionales, organismos regionales, academia, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil organizada y particulares, entre otros. Sin ser esta lista exhaustiva, es evidente la multiplicidad de actores con interés en el tema de la migración internacional: como veremos, estos pueden ser formales, informales o semiformales. Cada uno de ellos formula unas definiciones de acuerdo a sus intereses, sean estos políticos, económicos, diplomáticos o de otra índole. Por ser un tema transversal a muchos organismos, la manera en que se refiere a este grupo poblacional a nivel mundial tiene consecuencias sobre los hacedores de política a nivel local, nacional y regional y es en este punto que se hace vital la comprensión de la influencia de las Organizaciones Internacionales (en adelante OI) en las políticas migratorias nacionales. En efecto, hay una multiplicidad de actores intergubernamentales y supranacionales que plantean diferentes conceptos sobre los retornados y practican discursos orientados a la protección de los derechos del migrante y a su reinserción económica que tienen consecuencias sobre la formulación de las políticas nacionales pues funcionan como modelos de gestión migratoria a seguir.

Dicho esto, la crisis financiera mundial de 2008 puso en la agenda internacional el tema del retorno de migrantes desde los países del Norte hacia los países de origen de los migrantes: la necesidad de equilibrar el mercado laboral, gravemente afectado por la crisis puso en evidencia algunas ideas preconcebidas sobre los inmigrantes, entre ellas, el que ya no era posible que el mercado pudiera integrar a los inmigrantes. Mejía (2012) sostiene que, en la región andina, el retorno se debe a dos razones principales: por un lado, a la crisis financiera internacional seguida del desempleo en los principales destinos de los migrantes andinos y, por otro, al endurecimiento del control a la inmigración para los casos de Estados Unidos y Europa, particularmente España, país que incentivó el retorno a través de su Programa de Retorno Voluntario. Dos de los países de esta región, Ecuador y Colombia, han sido tradicionalmente países de emigración por diversas causas. El retorno de estos emigrantes podía ser inminente siguiendo estas ideas.

Es aquí donde el tema del retorno de los inmigrantes colombianos y ecuatorianos cobra mayor sentido y capta nuestro interés investigativo en la medida que la disminución del tamaño de la emigración compagina, en principio, con el fenómeno del retorno de los inmigrantes a sus respectivos países. Siendo ambos países tradicionalmente expulsores de población, en ese momento coyuntural, sobre el deseo de retorno desde Ecuador, por ejemplo, se estimaba que, sobre una base de 1100 personas en 2007, 96% declaraba querer volver a vivir en Ecuador y 82% radicarse de manera permanente (Secretaría Nacional del Migrante, 2007).

Ante la situación planteada, las relaciones de los gobiernos ecuatoriano y colombiano con la población migrante que retorna a su país han sido diversas y dependen de varias entidades estatales. Los gobiernos han respondido frente a este hecho de retorno de inmigrantes con diferentes propuestas e iniciativas de política pública. En este sentido, el ex Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Álvaro Calderón Ponce De León, con respecto a un proyecto de la Unión Europea con América Latina y el Caribe¹, presentaba en una entrevista los “principios sobre los cuales se debe fundamentar el retorno de migrantes establecidos en Europa a sus regiones de origen”², resaltando una necesidad de trabajar

¹ “El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo”, financiado por la UE, tiene como objetivo principal contribuir al proceso de cooperación entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y al fortalecimiento de las capacidades regionales y nacionales de los países CELAC para apoyar el intercambio permanente de información y buenas prácticas tanto entre estos países, como entre la CELAC y la UE.” Tomado de la página web del proyecto. La entrevista citada puede encontrarse en el siguiente enlace: <http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php/es-ES/component/content/article/94-categorias-en-espanol/home/documentos-del-proyecto/419-entrevista-acalderon>

² Los puntos que destaca este vocero del gobierno colombiano son: “Un retorno consensuado con los Gobiernos de los países de origen de migrantes, con pleno conocimiento de la legislación migratoria vigente y de los programas gubernamentales existentes, articulado con las estrategias para el desarrollo y con las políticas sociales y de competitividad, lo cual garantizaría la sostenibilidad del mismo; Un retorno voluntario, digno, informado y programado, con respeto a los derechos humanos de la persona migrante; Un retorno que permita transferir los conocimientos, destrezas y habilidades de las personas migrantes hacia sus zonas de origen, permitiendo su inserción cultural, social y productiva; Un retorno que más allá de medidas asistencialistas, contemple proyectos y programas a mediano y largo plazo que permitan el desarrollo humano de la persona migrante y tenga impactos positivos en los países de origen de migrantes; Un retorno que reconozca los aportes positivos de los migrantes a las sociedades de destino y que sea coherente con el reconocimiento de la migración como un hecho histórico, cuyas causas en su mayoría están relacionadas con la demanda de mano de obra de los países desarrollados; Un retorno que reconozca las fortalezas y debilidades de los países de origen de migrantes y que contemple la cooperación con los países de destino, orientada a superar estas debilidades siempre en beneficio de la persona migrante”. <http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php/es->

en las políticas públicas de manera conjunta. Por su parte, Rafael Correa, ex-presidente de Ecuador, se comprometió con esta causa y abanderó la política de movilidad humana en su gobierno³: decidió eliminar el requisito de visa de entrada a su país e incluyó el tema en la Constitución de 2008 siempre bajo el argumento de que eran los ecuatorianos en el exterior quienes ayudarían a la recuperación de la economía ecuatoriana.

En ambos casos, se observa que las políticas de migración ante el fenómeno de retorno son recientes y se han reformulado respondiendo a dinámicas mundiales y latinoamericanas de reconfiguración social y económica. El tema de las políticas de retorno teniendo como contexto la crisis financiera mundial del 2008 es abordado por diferentes autores en ambos países. Uno de los estudios en Colombia abarca tanto el contexto como estas políticas concluyendo sobre sus falencias sin hacer referencia al proceso político de negociación de las mismas o al discurso político (Bedoya, 2015). Se resalta la falta de preocupación del gobierno colombiano por la protección de los derechos de los migrantes y los retornados pese a afirmar que la política se ha construido desde el enfoque de derechos. En Ecuador, Boccagni (2011) se preocupa por la migración ecuatoriana retornada desde Italia y se pregunta por la manera en que se está respondiendo a las demandas de estos retornados “desde arriba”, es decir desde el Estado. A su vez, explora las agendas de ambos gobiernos –el italiano y el ecuatoriano– concluyendo sobre la necesidad de tratar la migración de retorno desde ambos países para una mejor respuesta y entendimiento de un retorno.

Estos nuevos escenarios de producción de conocimiento son el reflejo de la importancia que ha adquirido el tema de migración de retorno para América Latina, la región andina, Ecuador y Colombia y de la necesidad de abordarlos desde un enfoque integral. Sin embargo, aunque en la región se estudia el retorno, en el caso particular de Ecuador y Colombia existen algunas limitaciones a las cuales el trabajo de investigación que se plantea pretende traer algunos elementos complementarios de análisis. Además, el carácter reciente del tema abre un espacio para estudiar la migración de retorno en ambos países desde una perspectiva comparada que pueda ser aplicada luego en otros países de la región partiendo de un modelo migratorio en particular.

ES/component/content/article/94-categorias-en-espanol/home/documentos-del-proyecto/419-entrevista-acalderon

³Disponible

en:

http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818766060&umt=presidente_rafael_correa_ratifica_ayuda_a_migrantes_y_sus_familias

En este sentido es que se hace pertinente la investigación: el carácter reciente del estudio del concepto de retorno y las iniciativas gubernamentales que abordan esta temática abren un espacio para ahondar en el concepto del retorno no solo desde el gobierno sino desde la multiplicidad de actores implicados en el posicionamiento en la agenda del tema de los retornados y de la formulación de políticas hacia esta población a partir de los modelos establecidos por las organizaciones internacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la regulación hacia esta población se hace difícil para los formuladores de política que deben tener en cuenta variables como el nivel educativo, la edad, el género, las condiciones psico-sociales y económicas, sin contar los problemas a los que se enfrentan a la llegada como conseguir un empleo, poder afiliarse a la seguridad social o recibir una atención psicológica adecuada, entre otros. Por lo tanto, es vital el tener en cuenta los puntos de vista de la población que ha retornado para la formulación de la política y así poder llegar a una gobernanza de las migraciones internacionales de retorno (López, 2018) y trascender la mera gestión migratoria.

Cabe agregar que las políticas migratorias se han estudiado en los países desarrollados desde la perspectiva de los inmigrantes y de las soluciones a las problemáticas que tienen los países de acogida para la integración de estos migrantes. En este marco, es necesario tener en cuenta que,

La agenda investigativa, las preguntas centrales y el financiamiento de la investigación, todas provienen del norte y apuntan a la consolidación de una visión particular de la migración que privilegia sus intereses y tiende a negar la importancia de las conexiones extraterritoriales que los migrantes mantienen, y que sus Estados ahora promueven, así como los múltiples intereses corporativos globales de los cuales se benefician (Guarnizo, 2006, p. 108).

En América Latina, las políticas migratorias se han comparado desde una perspectiva de integración o intercultural pero no se han tomado en cuenta las instituciones o el proceso de la política pública como tal en términos de su formulación o implementación con lo cual esta investigación es un aporte en el sentido de estudiar la política migratoria de manera comparada entre dos casos: Ecuador y Colombia, pero también porque se limita a una población específica: los migrantes retornados.

Por su parte, los recientes debates sobre migración y desarrollo liderados por las organizaciones internacionales han inspirado las reformas de las políticas migratorias en los países andinos con el objetivo de ver al migrante como un agente de desarrollo. Para el caso de los migrantes retornados, las acciones emprendidas están limitadas por esta visión dejando por fuera otros aspectos de la reincorporación del migrante a su regreso.

Por tanto, como respuesta a la crisis financiera del año 2008 en los países desarrollados, de la cual se esperaba un retorno masivo de inmigrantes a sus países de origen, los gobiernos ecuatoriano y colombiano reformaron sus políticas migratorias mediante la difusión del modelo de las organizaciones internacionales inmerso en el orden capitalista neoliberal en el que la representación social del sujeto retornado es la de un agente de desarrollo económico. Esta representación reproduce las estructuras socio-económicas de la globalización que se fundamentan en una idea securitista de control de la migración e instrumentalizan al migrante retornado con lo cual sus capacidades de aportar al país de origen se ven limitadas, impidiendo que sea un agente de cambio. Así, las recientes políticas migratorias, orientadas por este modelo, instrumentalizan al migrante retornado con el propósito de que este genere desarrollo económico bien sea a través de proyectos productivos o de su reinserción laboral reduciendo su campo de acción. Si bien tanto en Ecuador como en Colombia estas políticas han sido diseñadas desde el enfoque de derechos humanos, asumen que cualquier migrante es capaz de emprender sin tener en cuenta las condiciones y el contexto al que retornan obviando las particularidades propias de esta población.

Este trabajo tiene como objetivo responder a la pregunta: ¿Cuál es la especificidad de la política migratoria para lograr que la población retornada sea un agente de desarrollo económico en Colombia y Ecuador difundiendo el modelo de gestión migratoria planteado por las OI? Se establece como objetivo general establecer la especificidad de las políticas migratorias de retorno de Colombia y Ecuador en el periodo 2006-2017 de acuerdo a la difusión del modelo formulado por las organizaciones internacionales sobre los retornados según el cual estos serían agentes de cambio para el desarrollo económico para definir sus alcances y limitaciones. Como objetivos específicos se plantean:

1. Revisar el debate entre migración y desarrollo con énfasis en el retorno de migrantes para determinar cuál es la visión hegemónica actual y sus alternativas desde el Sur, específicamente en América Latina.

2. Establecer la especificidad de las políticas migratorias para la población retornada para definir sus diferencias y similitudes en relación con el modelo de las OI desde su formulación y diseño institucional.
3. Exponer los alcances y limitaciones de las acciones de política pública hacia la población retornada en Ecuador y Colombia para precisar los vacíos existentes.

En la primera parte nos centraremos en el debate entre migración y desarrollo con relación al retorno para darle un marco referencial a la investigación. En el capítulo 1, repasaremos el debate para ver como este se está reformulando desde el Sur Global en un contexto de globalización, pero, en particular desde América Latina revisando las diferentes corrientes relacionadas con los enfoques económicos, estructuralistas y las teorías alternativas o intermedias asociadas al transnacionalismo. En el capítulo 2, nos centraremos en las definiciones de la migración de retorno, partiendo de la definición en el Derecho Internacional para luego revisar el planteamiento instrumentalista del retorno en el modelo hegemónico que se plantea desde las organizaciones internacionales a través de sus programas y como este puede ser replanteado de manera crítica desde América Latina más allá de la clásica dicotomía éxito/fracaso.

En la segunda parte, nos enfocaremos en los derroteros de las políticas migratorias colombiana y ecuatoriana teniendo en cuenta el contexto internacional: analizaremos los factores que provocan o inhiben el cambio en las políticas mediados por la comunicación de unas ideas sobre el retornado y el retorno. En el capítulo 3, se aborda el contexto de países de emigración y la coyuntura de la crisis económica con la cual se creyó los retornos serían masivos; veremos que no fue el caso para los países objeto de estudio en las magnitudes esperadas y que estos mantienen un saldo migratorio negativo. En el capítulo 4, se establecen cuáles han sido los cambios en las políticas y las reformas del Estado pasando por la revisión de la agenda a nivel regional sudamericana sobre el tema a partir de los actores involucrados, veremos cómo opera la política migratoria y cuáles son sus características tanto en Colombia como en Ecuador. En el capítulo 5, se analiza la formulación y negociación de las políticas de migración de retorno a partir de sus diferencias y similitudes con el modelo de las organizaciones internacionales a partir de sus planes de retorno.

En la tercera parte, se analizan las iniciativas de política pública para los migrantes retornados en ambos países. En el capítulo 6, abordamos estas iniciativas de política, haciendo énfasis en la relación migración desarrollo que se establece desde el modelo

migratorio en tres líneas: emprendimiento, retorno laboral y migración calificada, analizándolas a partir de los factores estructurales ligados a estos programas, y la utilidad de los retornados para el modelo. En el Capítulo 7, resaltamos las limitaciones de estas iniciativas en el post-retorno, enfatizando en el discurso dominante del migrante como agente de desarrollo económico, en las dificultades de la reincorporación social en el post-retorno y en los espacios de participación política de esta población. Concluimos sobre la necesidad de un abordaje más amplio de los retornados y sus familias que no se restrinja a la visión hegemónica del migrante como agente de desarrollo económico, sino que considere su heterogeneidad y el contexto político, social, económico y cultural del país de origen para construir políticas migratorias acordes con sus necesidades.

Nota metodológica

Para la investigación, se abordó el objeto de estudio desde una perspectiva comparada entendida como campo de estudio; esto es, como un “conjunto de las observaciones y estudios realizados por los politólogos sobre fenómenos similares en muchos países (o por extensión, en diferentes regiones de un mismo país)” (Bulcourf & Cardozo, 2008, p. 9). El fenómeno similar a comparar en esta investigación es la política migratoria de retorno en Colombia y Ecuador, con el objetivo de establecer la manera en que el modelo de las OI del migrante retornado como agente de cambio y desarrollo económico en el país de origen se difunde en las políticas nacionales teniendo en cuenta que la globalización tiene un impacto en los asuntos domésticos. En esta nota se aborda primero el método comparado y el análisis de políticas públicas desde un enfoque internacional, luego se explica la convergencia en las políticas públicas migratorias, diferenciando los conceptos de difusión y transferencia y, por último, se describen los métodos de recolección de información utilizados. Para finalizar, se anotan algunas dificultades metodológicas encontradas a lo largo de la investigación.

El método comparado y el análisis de políticas públicas desde un enfoque internacional

De acuerdo a Morlino, es la comparación cualitativa la que hace referencia a casos, en la que se aplica una hipótesis a un número reducido de casos (2010). Considerando el método comparado como un método científico que utiliza un número reducido de casos, en esta investigación se reduce a dos, es una comparación binaria: las políticas migratorias en materia de retorno de Ecuador y Colombia durante un periodo histórico definido (2006-2017), para ello, las categorías analíticas serán las ideas y/o los modelos de política migratoria de las organizaciones internacionales y las políticas de migración de retorno de Ecuador y Colombia.

Tomando como referencia a Parsons (2009) para el análisis de la política, se trata del establecimiento de la agenda y la posterior formulación de las políticas públicas desde un enfoque internacional: “El proceso de definición de los problemas podría estar convergiendo gracias a la forma en que actualmente se produce y difunde el

conocimiento, y porque el proceso de convergencia socioeconómica podría estar influyendo en que las sociedades industriales padezcan los mismos males” (2009, p. 270). Tal y como anota Parsons, no siempre tienden a converger las políticas públicas en la globalización, hay casos en que se genera polarización sobre algunos temas particulares. Desde esta perspectiva de análisis de las políticas públicas que considera la influencia de la política internacional en las políticas internas de cada país, se hace necesario un análisis de las políticas que “consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos” (Roth, 2002).

Aparte, también se debe tener en cuenta para el análisis que, la toma de decisiones y la implementación de una política están dadas por el Estado-nación: esto quiere decir que, si bien la agenda de la política internacional va a determinar la adopción de ciertas medidas y no otras a nivel nacional, la autonomía del Estado no se ve del todo minada pues tiene la potestad de la toma de decisiones. Según Parsons, “uno de los cambios más importantes en la política de finales del siglo XX es el grado en que la agenda de las políticas públicas ya no se establece ni define dentro de las fronteras de lo nacional” (2009, p. 261) y esto continúa así en el siglo XXI. El contexto en que se formulan y diseñan las políticas públicas es compartido por lo que un problema social puede aparecer en varios países (Hague, Harrop, & Breslin, 1993) y es este el caso para Ecuador y Colombia en términos de la emigración y la posibilidad de retorno de estos migrantes a sus países de origen como veremos.

La convergencia en las políticas públicas migratorias: difusión y transferencia

En el enfoque internacional, la convergencia en las políticas públicas surge dado que las sociedades adoptan cada vez más una infraestructura industrial lo cual tiende a formar las estructuras sociales, los procesos políticos y las políticas públicas bajo un mismo modelo (Bennett, 1991). La convergencia está atravesada por diferentes procesos y no necesariamente condiciones o contextos socio-económicos comparables producen problemas sociales similares que producen políticas similares (Bennett, 1991). Así, la convergencia en las políticas surge como un subtema de la política comparada. Esta convergencia puede surgir de procesos de la política en diferentes niveles.

Teniendo como principio esta tesis de Bennett, es necesario analizar cada caso definido en un contexto internacional comparable en términos de políticas migratorias, pero, que puede diferir en el nivel nacional debido a la toma de decisiones de los actores implicados en la formulación y diseño de las políticas. Esto puede analizarse desde cinco puntos según Bennett: los objetivos de la política, el contenido de la política, los instrumentos, los resultados y el estilo de la política, entendiendo que no representan categorías estrictamente definidas pues esto varía de un país a otro (Bennett, 1991). Para este análisis de la política migratoria de retorno en Colombia y en Ecuador, se toman los primeros tres, y no se va a centrar en los resultados sino en los procesos.

Ahora bien, para el estudio de convergencia de políticas públicas, se trata de saber qué explica la adopción de políticas similares en el tiempo para dos o más países (Knill, 2005). Existen dos principios con los cuales es posible dar cuenta de la similitud de las políticas: difusión y transferencia, resumidos en la Tabla 0-1 (Knill, 2005). La difusión se refiere a los procesos en las políticas que pueden dar como resultado similitudes en diferentes países; este concepto adquiere dos significados según los cuales la difusión está dada por las obligaciones internacionales de los Estados o, de manera voluntaria. En este punto, es preciso partir de los modelos que son comunicados a nivel internacional y los canales de influencia de estos. La transferencia se refiere al uso que se le da al conocimiento sobre un sistema político en otro sistema en términos de los procesos lo cual puede o no, concluir en convergencia de las políticas (p. 766).

Tabla 0-1: Convergencia de políticas y conceptos relacionados

Table 1 Policy convergence and related concepts

	<i>Policy convergence</i>	<i>Isomorphism</i>	<i>Policy transfer</i>	<i>Policy diffusion</i>
Analytical focus	Effects	Effects	Process	Process
Empirical focus	Policy characteristics	Organizational structures	Policy characteristics	Policy characteristics
Dependent variable	Similarity change	Similarity change	Transfer content transfer process	Adoption pattern

Fuente: (Knill, 2005)

La diferencia entre ambos conceptos ha sido ampliamente problematizada, al igual que la convergencia, pues, hay un traslape de estos; sin embargo, el interés está dado por el proceso mediante el cual convergen las políticas por los mecanismos que operan a nivel internacional: aprendizaje, competencia, coerción e imitación (Marsh & Sharman, 2009). Según estos autores, la difusión va a enfatizar en los aspectos estructurales como la estructura del gobierno, las presiones económicas y políticas a nivel internacional y los medios de comunicación (Marsh & Sharman, 2009, p. 274). La idea generalizada de acudir a este tipo de análisis está centrada en que las políticas no pueden ser únicamente estudiadas desde las variables domésticas y el Estado no puede ser estudiado como una unidad aislada (Ibid 2009, p. 278). Ahora bien, el modelo de política adoptado puede no estar adaptado a las condiciones locales.

Teniendo en cuenta estos factores, para esta investigación se trata de la difusión de la política que se centra en la adopción de un patrón, en este caso, el modelo de las OI para las políticas migratorias de retorno y, en particular, el concepto de retornado como un agente de desarrollo económico. Asimismo, parte del proceso, en este caso de formulación de la política y sus posteriores modificaciones de acuerdo a las demandas de la población o a las dinámicas propias de los movimientos poblacionales en el contexto particular de cada país y los factores estructurales determinantes del alcance y las limitaciones de la política.

En esta investigación se pretende entonces concluir sobre los desafíos a los que se enfrentan Ecuador y Colombia en torno a las migraciones internacionales de retorno desde un análisis de difusión del modelo de las OI encontrado en las políticas hacia la población retornada y su reincorporación. Se tienen en cuenta para ello los actores formales e informales entre los cuales los entes legislativos, las ONG y los expertos, así como los organismos intergubernamentales. Como factores que pueden generar la convergencia a través de la difusión están el contexto internacional, la agenda migratoria internacional y regional y otros factores internos propios a cada país como los son su situación política, económica y social. Se trata de saber si las políticas migratorias nacionales de estos dos países hacia la población retornada son adoptadas con respecto a un modelo de gestión migratoria comunicado en el sistema internacional. Para ello, se describe la adopción del modelo de manera voluntaria y mediante las obligaciones internacionales de los Estados y se analizan los factores que dan cuenta del proceso de difusión de las políticas.

Recolección y sistematización de la información

Para la investigación se utilizaron técnicas cualitativas para establecer las relaciones entre las variables definidas en la hipótesis: primero, se analizan los lineamientos de la OIM sobre la migración de retorno y las políticas a adoptar en sus documentos oficiales, comunicados, estudios y programas, así como en documentos de otras organizaciones internacionales a las que atañe el tema. Se realizó una revisión documental de informes de las OI sobre las migraciones internacionales de retorno y su asociación al desarrollo económico en el país de origen. Para contextualizar, se recabó información a partir de documentos oficiales (informes, declaraciones) de otros organismos intergubernamentales en América Latina.

Segundo se analiza la normativa adoptada por Colombia y Ecuador en el tema de las migraciones internacionales de retorno para luego ahondar en el análisis de los planes, programas y proyectos implementados con el objetivo de exponer sus similitudes y diferencias con respecto al modelo de gestión migratoria. Se revisó la normatividad correspondiente al periodo estudiado lo cual comprendió leyes, proyectos de ley, decretos, planes de desarrollo, Conpes y demás documentos en los que se ve reflejada la agenda pública y la formulación de una política migratoria. Se revisaron los programas y proyectos adelantados en el lapso de una década para la población retornada.

El análisis y sistematización de esta información permitió primero, y a través de un análisis de contenido, evidenciar la posición de las OI con respecto a la relación entre las migraciones internacionales y el desarrollo, pero también a las migraciones internacionales de retorno. Segundo, analizar las políticas adoptadas por Colombia y Ecuador a partir de la difusión del modelo de gestión planteado. Tercero, identificar los vacíos y dificultades de estas políticas en su contenido mismo.

Dificultades metodológicas

Es necesario anotar una primera dificultad metodológica importante para el estudio de las migraciones internacionales en el campo político, esto es, el acceso a la información tanto de las instituciones como de las OI encargadas del tema debido a que es un tema muy politizado en la agenda nacional e internacional. Además, en el tema

migratorio los investigadores entran en competencia con el Estado y, este, pretende controlar los resultados de la investigación dificultando el acceso a la información (Rosset & Achermann, 2017). Esto se considera una limitante en esta investigación en la búsqueda de información en los Ministerios de Relaciones Exteriores principalmente pero también en otras entidades: el acceso es limitado y esto limita a su vez la profundidad de la investigación. El investigador, si bien accede a la comunidad, en este caso como sujeto de política, no tiene total acceso a la información.

Otra de las dificultades que se presentaron corresponde a la información socio-demográfica disponible sobre los migrantes pues no está consolidada y, debido a su dinamismo solo se obtiene una fotografía en un momento dado con las estadísticas disponibles que, un par de meses después puede haberse modificado sustancialmente. Como ejemplo de ello se puede citar la reciente crisis venezolana que ha generado una migración importante hacia diferentes países de América del Sur, si se mide esta migración en 2010, es muy diferente la cifra de 2017 pues el aumento en este rango de tiempo es de unos cuantos retornados a posiblemente cientos de miles según los más recientes registros de Migración Colombia. Este es un tema global al se enfrenta el migrantólogo y es particularmente difícil obtener cifras sobre el retorno pues la mayoría de veces este es espontáneo a pesar de que existan las herramientas dispuestas por el Estado para el registro.

I. Parte I: El debate entre migración y desarrollo revisitado a partir del retorno

Revisitar planteamientos teóricos acerca de la migración de retorno es el primer paso en la investigación en la medida que se supone que quienes regresan van a participar (o aspiran a participar) en la vida económica, sociopolítica y cultural de su país de origen. Además, ante la creciente diversidad de categorías o tipos de migrantes en los escenarios migratorios, es necesario delimitar el concepto de retorno, entendiéndolo en el contexto de la globalización.

Esta investigación combina distintos planteamientos teóricos que abordan el tema desde las teorías de la migración de retorno (Cassarino, 2004; Lozano-Ascencio & Martínez, 2015) como desde el debate entre migración y desarrollo. El objetivo del texto es, en un primer momento exponer el debate entre migración y desarrollo a la luz de las migraciones internacionales de retorno. En un segundo momento, explicar los conceptos para el análisis de las políticas de la migración internacional de retorno que incluyen las motivaciones y diferentes tipologías sobre el migrante retornado. Se propone un marco de análisis centrado en el post-retorno como categoría para la formulación de políticas migratorias de retorno centradas en el sujeto migrante.

1. Capítulo 1. Migración y desarrollo: ¿un debate no resuelto?

Remittances are often portrayed as a strong form of currency that sustains external accounts; a money supply endowed with expansive, multiplying effects; quality resources for local development; philanthropic contributions to impoverished communities, or a river of gold flowing into the dried-up fields of the third world, only to end in an ocean of progress. These are nothing but a series of ideologically-based fetishes –an attempt to depict migrants as sources of wealth or capital, successful entrepreneurs, the new heroes of development in charge of performing the duties of capital and the state. (Delgado-Wise, 2009)

La relación entre migraciones y desarrollo ha tenido varias etapas en su debate en las ciencias sociales y económicas: las posiciones optimistas y pesimistas se han encontrado a lo largo de este debate que al día está aún abierto. A nivel internacional este debate empezó en los años setenta con una aproximación teórica neoclásica a las migraciones, más optimista que la estructuralista. Luego surgen las teorías del transnacionalismo para analizar las migraciones con una combinación entre la estructura y la agencia. Si bien el objetivo de este capítulo no es ahondar en cada uno de los debates, sí se centrará en aquellos que han considerado en esta relación migración/desarrollo el tema del retorno en aras de abarcar el espectro teórico que se abordará en el análisis comparativo de las políticas públicas de migración de retorno en Colombia y Ecuador.

En términos del retorno, la relación entre migración y desarrollo contiene estas tres posturas que se describirán en este apartado. En este capítulo se aborda el entendimiento de las migraciones internacionales como parte de la globalización para luego exponer el debate migración/desarrollo tanto desde las posturas opuestas como desde un enfoque alternativo. El último apartado se centrará en la aproximación teórica de Canales (Canales, 2015), aquella que nos va a permitir distanciarnos de estas posturas para centrarnos en los procesos de reproducción del mundo globalizado y que permite situar los movimientos migratorios en la sociedad global. Esto con la intención de que este

marco analítico corresponda efectivamente a una mirada no solo internacional y global sino latinoamericana de las migraciones de retorno para interpretar los casos que aquí nos ocupan dado que, es preciso alejarnos del nacionalismo metodológico que ha caracterizado los estudios sobre las migraciones internacionales y, además, descolonizar el pensamiento sobre este tema. Por ello, recurrimos al pensamiento latinoamericano no sin antes exponer las visiones desde otras latitudes sobre el tema que han aportado elementos para el análisis.

1.1 Siglo XXI: “La era de la migración”

Castles y Miller han llamado el siglo XXI *La Era de la Migración* (2009). Afirman que el proceso de globalización ha generado todo tipo de migraciones, lo cual incide tanto en los países de origen como en los países receptores: la migración se ha globalizado lo cual supone nuevos desafíos para las sociedades y los gobiernos con una población en constante movimiento. Entender que las migraciones son un hecho antiguo, pero que, en las últimas cuatro décadas se ha acrecentado debido a la globalización, y, aún más, desde los años noventa, dadas las condiciones de nuevas tecnologías de la información y de reducción de costos y tiempos de transporte, es el primer escalón para comprender los movimientos poblacionales contemporáneos.

La migración se entiende como “una acción colectiva, que surge del cambio social y que afecta la totalidad de la sociedad tanto en las zonas de origen como en las de destino” (2009, p. 21). Leer las migraciones en clave de la globalización tal y como la entienden Castles y Miller será la pauta en esta investigación. En este sentido, la era de la migración se caracteriza primero por el desafío que le plantea a los Estados nacionales en términos de su soberanía y el regular los movimientos migratorios; en este sentido, los esfuerzos de los gobiernos son materializados en acuerdos bilaterales y regionales que se han intensificado. Segundo, las relaciones políticas, económicas, sociales o culturales perduran en varias sociedades al tiempo, es lo que conocemos como transnacionalismo, lo cual dificulta la regulación (p. 3).

Antes de pasar al transnacionalismo es importante considerar en este marco el tema de la globalización de las migraciones visto desde Europa y como, a través de distintas instituciones como la OIM se ha institucionalizado con el fin de dilucidar quienes son, hasta ahora los organismos encargados del tema. Withol de Wenden (2013) lo define

como diplomacia de las migraciones internacionales: “se trata de un espacio político que reúne una multiplicidad de actores a diferentes niveles, de lo local a lo global, a través de un abanico de políticas públicas y privadas, que mezclan intereses y consideraciones externas” (p. 207). Entre estos actores, la autora resalta el rol del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y en particular su idea de este a la contribución de la disminución de la pobreza, uno de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) de las Naciones Unidas, en el que la migración juega un rol importante en cuanto a su contribución al desarrollo humano (p. 164).

Desde una visión eurocéntrica y fijada en la ciencia política y las relaciones internacionales, hoy en día acudimos a una gobernanza de las migraciones internacionales fijada en el interés de los Estados; no obstante, al igual que Castles y Miller, esta autora acentúa el hecho de que la soberanía de los Estados está siendo socavada en el mundo globalizado con lo cual estos han perdido la capacidad de gestionar estos flujos. El cuestionamiento de la soberanía del Estado pone en entredicho su capacidad de gestión de los flujos migratorios, de hecho, la autora afirma que “La mayor parte de los Estados democráticos fracasan en el control de fronteras, aunque también violan los derechos humanos y las convenciones internacionales” (p. 76).

En el momento de analizar las políticas formuladas por los gobiernos este último punto es fundamental para su comprensión pues, la manera como se ve la migración va a determinar la orientación de las políticas; así, si la migración es vista como amenaza se recurre a políticas securitistas, mientras que, si se aboca por la garantía de derechos de los migrantes se entiende que las políticas propenderían por la libre movilidad. Entendemos por políticas securitistas aquellas que se centran en la protección de las fronteras e impiden que haya libre circulación de personas mediante requisitos administrativos que determinan quien puede y quien no entrar a determinado país.

En aras de contextualizar, se argumenta que los Estados han perdido su capacidad de inferir en los flujos (Badie, 1995) y, por lo tanto, de gestionar los mismos lo cual dificulta la formulación e implementación de políticas orientadas a esta población en constante movimiento que no se adscribe a un solo territorio.

Dicho esto, y en la medida en que se han estudiado las migraciones en el marco de la globalización y la liberalización de algunas fronteras, se ha difundido la teoría transnacional de las migraciones; es decir la pregunta sobre el “aquí” y el “allá” y su

definición. Esto es, el transnacionalismo, que, según Portes (1999) y refiriéndose a los migrantes está “delimitado a las ocupaciones y actividades que requieren de contactos sociales regulares y sostenidos en el tiempo traspasando las fronteras nacionales para su implementación” (p. 219). Entendido esto se puede estudiar la migración como un fenómeno transnacional y delimitar el objeto de estudio a los individuos y sus redes de apoyo (Portes, 1999).

De acuerdo con la definición dada por Kastoryano (2000), el vínculo entre el inmigrante y su país de origen es lo que lo define como transnacional. Más allá del individuo están las comunidades de inmigrantes que reflejan en organizaciones transnacionales quienes, a través de vínculos familiares, económicos, sociales, culturales y políticos han establecido redes que sobrepasan a los dos países. La autora subraya que estos vínculos son facilitados tanto geográficamente como por la política y por la economía liberal en tanto el multiculturalismo y la economía de mercado son ejes fundamentales de las democracias contemporáneas.

No obstante, a esta visión de las migraciones internacionales se le critica su carácter estático, el no tener en cuenta otras dinámicas de la migración como por ejemplo la de las tecnologías de la información y de la comunicación. Según Mamattah (2006), el transnacionalismo debe entenderse de manera más amplia considerando no solo estos contactos sociales sino también los antecedentes del individuo inmigrante, así como otros aspectos que abarcan lo transnacional. Del mismo modo, se cuestiona al transnacionalismo argumentando que los migrantes no forman sus comunidades solos, esto es, que las comunidades se moldean mediante influencias de los Estados y sus políticas, intelectualmente en su accionar social (Waldinger & Fitzgerald, 2004). La crítica va orientada fundamentalmente a la falta de análisis del rol del Estado y la sociedad civil y su relación con las comunidades transnacionales, lo cual es fundamental para comprender el accionar del Estado en las respuestas a las demandas de estas comunidades.

Las comunidades transnacionales son actores fundamentales para gobernar las migraciones internacionales ya que son quienes comprenden las necesidades de los migrantes, entendidos como parte de algo que trasciende las fronteras estatales. El transnacionalismo, permite entender que el sujeto migrante no es solo ciudadano de un Estado, sino que hace parte de algo más amplio que trasciende las fronteras con lo cual

las políticas migratorias no deben reducirse al territorio nacional sino a estos múltiples lugares y espacios en los que se encuentran los migrantes fuera de él.

Explicado esto, los desafíos a los que se enfrenta la migración global son considerables: las sociedades son ahora más diversas pues están conformadas por diferentes grupos étnicos y, por lo tanto, por culturas diferentes. Las migraciones tienen consecuencias no solo en la composición de las sociedades sino también implicaciones políticas, sociales y económicas y todo ello cuestiona la identidad nacional (Castles & Miller, p. 4). Sin embargo, la migración es la excepción y no la regla (p. 7), y las personas tienden a moverse en grupos y no de manera individual. Una de las causas de las migraciones son los conflictos, durante los cuales, grupos enteros de personas son desplazados de sus países hacia los países vecinos⁴.

Hoy en día se identifican algunas tendencias en relación con las migraciones internacionales resumidas de la siguiente manera: globalización, aceleración, diferenciación, feminización, politización y proliferación de la transición migratoria (pp. 10-12). En el debate entre globalización, migración y desarrollo se expone la pregunta principal: si la migración genera desarrollo en los países de origen o lo contrario (p.50). Se expone que, en los últimos años, se ha renovado el interés por este debate en las organizaciones internacionales y se preguntan el porqué.

De este modo, con respecto a la globalización toman la definición de David Held (Castles & Miller, 2009) de la cual se infiere que un indicador de la globalización es un incremento en los flujos fronterizos. El hecho de que las migraciones sean una parte intrínseca de la globalización lleva a procesos de transformación social, uno de ellos siendo la desigualdad entre los países del Norte y los del Sur (p. 55). Teniendo en cuenta lo anterior, vuelven a la pregunta sobre el desarrollo y explican varios puntos que comúnmente se han caracterizado por ser factores de desarrollo en las migraciones: las remesas, la transferencia de conocimiento, *brain circulation*, migración laboral circular, diásporas y desarrollo económico (p. 58). Esta visión optimista no ha sido siempre igual, por lo que, en la siguiente parte se analizará el debate desde el punto de vista pesimista aunado a estos planteamientos positivos sobre la relación entre migración y desarrollo.

⁴ Esto se identifica en el caso colombiano en particular con las migraciones hacia Venezuela y Ecuador, países vecinos.

A la pregunta de si ¿Asistimos a una globalización de la migración? (Czaika & De Haas, 2014), podemos afirmar que sí. La interconectividad creciente ha facilitado migraciones más diversas, esto es, entre países más distantes tanto geográfica como culturalmente, cambiando los patrones migratorios; así, en Suramérica, por ejemplo, que atraía migrantes de otros continentes, asistimos hoy a una migración creciente interregional (p. 287).

Para concluir sobre este punto, consideramos que las migraciones deben leerse en clave de la globalización para analizar la manera en que se ha planteado el debate entre migración y desarrollo y sirve como introductoria a la manera en que entendemos las migraciones internacionales como insertas en un contexto global en el que los flujos de personas se facilitan cada día gracias al abaratamiento de los costos de transporte y al avance de la tecnología permitiendo a las personas estar interconectadas de manera permanente. Ello incide cada día más en las migraciones generando más desigualdades: el debate entre migración y desarrollo se centra en ello y, como veremos, no se resuelve en la medida en que no se cambie el modelo de desarrollo capitalista.

1.2 Optimistas vs. pesimistas

Luego de situar el contexto en el que se entienden las migraciones internacionales en el presente siglo y de esbozar el porqué del debate entre migración y desarrollo, es necesario preguntarse sobre el rol que se le otorga a los migrantes retornados en estos discursos. Para comenzar debemos preguntarnos en qué momento se empezó a pensar que el retorno podría generar desarrollo económico en los países emisores. Para entender porqué algunos autores sostienen este argumento es necesario mirar atrás en los libros sobre migraciones, remontarse a los años setenta cuando las teorías neoclásicas de la migración vieron una oportunidad para el desarrollo de los países de origen a través del envío de remesas que pudiesen generar inversiones. A esta visión se le criticó no tener en cuenta otros factores desde una posición estructuralista. A continuación, se revisa el debate mediante las teorías económicas de las migraciones internacionales y las estructuralistas.

1.2.1. Las teorías económicas de las migraciones internacionales

Para empezar, desde la teoría neoclásica de las migraciones internacionales,

La migración de retorno sólo debería ocurrir si las expectativas de mejorar el ingreso no se cumplen, entre otros motivos por causa del desempleo o no acceder a un empleo bien remunerado en el país de destino, por lo que se retorna al país de origen porque los costos de la migración –económicos, psicológicos- fueron mayores a los previstos y el migrante es incapaz de maximizar las ganancias (Jáuregui & Recaño, 2014).

Entre los optimistas se creía que, tanto la transferencia de capital como el conocimiento generaría el desarrollo en los países de origen, hasta principios de los años setenta (De Haas, 2008). La visión generalizada de que la migración de retorno aportaba no solo en términos económicos sino también otros niveles en los que el migrante era visto como un agente de cambio por sus ideas, su conocimiento y sus actitudes empresariales, las cuales contribuirían en cierto modo a la modernización de estos países en vías de desarrollo (p. 29). Se asumió que los migrantes laborales (temporales) regresarían a sus países de origen con capital de inversión para la industria; así, los migrantes retornados eran vistos como agentes del crecimiento económico (p. 24) que invertirían sus ahorros en la industria a su regreso.

En efecto, la visión de los optimistas se centra en la capacidad que tienen de traer su capital financiero y social para inversión. Los retornados son vistos como agentes de cambio y de desarrollo económico: “al regresar, se supone que los migrantes ponen los conocimientos, destrezas y habilidades tecnológicas que aprendieron en el exterior al servicio de la economía local, inyectándola con un nuevo dinamismo” (L. Guarnizo, 2006); en esta línea, van a situarse las organizaciones internacionales, siendo este su principal argumento para recomendar a los Estados formular políticas migratorias de retorno en este sentido.

Por su parte, los años setenta y ochenta estuvieron marcados por un escepticismo creciente debido a la dependencia y a la fuga de cerebros y, en particular a las políticas de migración de retorno centradas en la integración en los países de acogida (p. 2). Mientras los años noventa se caracterizaron por cierto escepticismo, renovado por un aumento de las investigaciones empíricas desde el transnacionalismo y la *New Economics on Labour Migration* - NELM.

Más adelante, ya en los años dos mil, se tiende a tener una visión positiva al respecto sin dejar de lado las visiones pesimistas que prevalecieron antes. Se habla entonces de

brain-gain y de políticas hacia la diáspora como favorecedoras de este desarrollo además de un boom de las remesas.

Esta visión positiva está generalizada en las organizaciones internacionales que se ocupan del tema, así como en los Estados receptores hoy en día: “un aspecto curioso del nuevo debate sobre migración y desarrollo es que ha sido impulsado abrumadoramente por los gobiernos de los países del norte y por las agencias internacionales”(Castles, Stephen; Delgado-Wise, 2007, p. 6). En efecto, la OIM tiene como uno de sus pilares el generar desarrollo a partir de la migración en el marco de la gestión migratoria (*migration management*): “la OIM aborda los vínculos entre la migración y el desarrollo con el precepto de que la migración internacional, si se encara adecuadamente, puede contribuir al crecimiento y a la prosperidad de los países de origen y de destino, además de ser provechosa para los propios migrantes” (OIM, n.d.-c)⁵.

Esta visión permea todos los programas de la organización, incluidos los programas de retorno voluntario como veremos más adelante. La OIM se enfoca en uno de sus capítulos en comprometer a la diáspora para el desarrollo de sus países de origen (Odermatt, 2013) y ha sugerido varias recomendaciones al respecto con el objetivo de que las remesas sean utilizadas en inversión productiva (OIM, 2007). La migración debe estar incluida en las políticas de desarrollo de los países de origen.

Las iniciativas del PNUD también han puesto su atención en el tema a través de su programa Migración y Desarrollo, iniciativa auspiciada por organismos de la ONU, además de la OIT y la OIM⁶. Este programa tiene como objetivo impulsar la agenda para el desarrollo dando un rol central a los gobiernos locales, a los migrantes y otros actores

⁵ Las actividades y programas en esta esfera comprenden: el reforzamiento de la capacidad de los gobiernos para alentar al máximo las oportunidades socioeconómicas mediante el establecimiento de políticas migratorias orientadas hacia el desarrollo; la respuesta a las causas originarias de la migración por motivos económicos, incluidos los efectos de la degradación del medio ambiente, a través del desarrollo comunitario y mediante el fomento de la capacidad de los gobiernos de encaminar sus actividades de desarrollo de manera estratégica; el cumplimiento de las iniciativas que movilicen los recursos financieros y las competencias de las comunidades de expatriados africanos para que inviertan y participen en el desarrollo de África, en la medida de lo posible, y en estrecha colaboración con los países de acogida; el apoyo a los procesos nacionales de desarrollo o rehabilitación y reconstrucción en países en desarrollo, cuyas economías están en transición o emergen de situaciones de conflicto, mediante el retorno y la reintegración socioeconómica de nacionales competentes y calificados que se encuentran actualmente en el extranjero; y la instauración de políticas y mecanismos de desarrollo que fomenten los servicios de transferencia de remesas de los migrantes, acrecentando así las repercusiones de éstas en el desarrollo. <https://www.iom.int/es/migracion-y-desarrollo>

⁶ En el año 2016, la OIM empezó a formar parte de las Naciones Unidas como organización independiente.

mediante proyectos fundamentados en que las remesas son un factor de desarrollo económico en las sociedades de origen de los migrantes. También para el caso del retorno, se considera que puede haber lugar para emprendimientos transnacionales derivados de iniciativas de la diáspora que generarían desarrollo económico local⁷.

Los estudios sobre las diásporas y su posibilidad de contribuir al desarrollo socioeconómico de sus países de origen son numerosos y están en gran medida asociados a las teorías de la migración inspiradas en la economía neoclásica en la que se mide la relación costo/beneficio de la migración. Un reciente estudio del Fondo Monetario Internacional sobre las remesas en Latinoamérica, recalca que las remesas benefician al país de origen pero que no se deben ignorar los efectos negativos de la pérdida de población, en particular a lo referente al mercado laboral (Beaton et al., 2017).

Podemos citar, entre otros y para el caso que nos ocupa, las remesas que recibe Colombia, que forman un porcentaje importante del PIB y, cuyos usos han sido analizados concluyendo sobre el hecho de que se invierten en manutención (Cárdenas, 2010; World Bank, 2016) y, en últimas, no contribuyen al desarrollo económico sino que se destinan a la subsistencia del núcleo familiar (L. Guarnizo, 2006). En efecto, y en general en América Latina las remesas pueden actuar únicamente como paliativos de la pobreza:

Mientras que las remesas se dirigen primordialmente hacia gente pobre, por sí solas no constituyen una solución a las limitantes estructurales de la pobreza y el desarrollo. En muchos casos, quizás en la mayoría, las remesas brindan un alivio temporal a la pobreza de las familias, pero rara vez ofrecen una vía permanente hacia la seguridad financiera (Orozco, 2004, p. 62).

1.2.2. Las teorías estructuralistas de las migraciones internacionales

En otra línea, algunos autores han rebatido la idea de que las migraciones generan desarrollo en los países emisores en la medida en que es todo lo contrario: los procesos de globalización han generado más migraciones forzadas, obligando a muchos a salir de sus países desplazados por diversos factores. De este modo, el escepticismo crece entre aquellos que creen en que la migración genera desarrollo y se cambia la manera de ver

⁷ JMDI <http://www.migration4development.org/en/content/about-jmdi>

esto, así, los migrantes calificados son vistos como una fuga de cerebros (*brain-drain*) y las remesas como generadoras de dependencia financiera para los países de origen.

La teoría marxista de la acumulación capitalista argumenta que los movimientos poblacionales se deben a desequilibrios regionales lo cual fuerza a las personas a desplazarse hacia los centros urbanos más desarrollados (Massey et al., 1993), teoría que se desarrolla en América Latina a través de la teoría de la dependencia. Esta última arguye que el centro atrae la mano de obra de la periferia generando subdesarrollo y prolongando las estructuras capitalistas. Se generan entonces niveles de ingreso diferenciados y un desequilibrio entre la oferta y la demanda de empleo. Sería necesario entonces estudiar las causas del subdesarrollo en el mundo contemporáneo para comprender los movimientos poblacionales.

La postura del desarrollo gracias a la migración es desmitificado desde la academia en América Latina (Delgado-Wise, 2009) que argumenta que la promoción del desarrollo “carece de sustento empírico y teórico” (p.27) puesto que:

Ignora las causas del éxodo de millones de trabajadores del mundo que se han visto forzados a buscar el sustento familiar en los países desarrollados; hace tabla rasa de las contribuciones de los inmigrantes al crecimiento de las economías receptoras, y encubre las múltiples transferencias y costos, materiales y humanos, que la migración significa para los países emisores, con el agravante de que estas pérdidas no son compensadas por el flujo de remesas (p. 27)

El principal argumento de esta visión pesimista es que el proyecto de expansión del capitalismo se fundamenta en la explotación laboral de mano de obra barata (p. 28). Así, como consecuencia de esta expansión, la migración internacional sería un proceso de expulsión derivado del desarrollo desigual de la población en estado precario que iría a trabajar a los países del centro que demandan más fuerza laboral para su desarrollo (p. 32).

Además, la globalización económica y financiera no ha generado un desarrollo endógeno a través de la migración, sino que esta se ha convertido en un factor exógeno y por lo mismo, incapaz de generar desarrollo. Así, “el impacto de la emigración de cerebros y de la mano de obra calificada es extremadamente negativo para los países de América central y el Caribe como para los países menos desarrollados de África, al sur del Sahara” (Linard, 2009, p. 10). La fuga de cerebros es uno de los factores que genera subdesarrollo

y es uno de los aspectos más importantes para tener en cuenta en términos del retorno con políticas orientadas a esta población, implementados en los países de estudio con las limitantes de cada caso.

En cuanto a la migración de retorno, el impacto es negativo en la medida en que la migración genera desplazamientos hacia áreas urbanas que demandan manufactura y productos extranjeros lo cual incide en que la producción local se vea afectada por importaciones de productos y de alimentos. Esto tiene entonces consecuencias en el costo de vida que va a aumentar debido a la adquisición de estos productos (De Haas, 2008, p. 34). Además, en este escenario, las remesas se reducirían en la medida en que los migrantes se asienten en su país de origen y se integren, con lo cual se cerraría el ciclo migratorio. En general esta visión considera que, “los migrantes retornados contribuyen poco al desarrollo de sus países de origen, ya que se necesita además de las habilidades y del capital financiero, de un conocimiento de las relaciones de poder, tradiciones y valores de la comunidad, para poder innovar y convertirse en agentes de cambio” (Jáuregui & Recaño, 2014).

Acercándonos a América Latina, en el 2005, se emite la Declaración de Cuernavaca que resume esta posición pesimista en su primer párrafo con respecto a la relación entre migración y desarrollo en la región:

El modelo de desarrollo adoptado en la inmensa mayoría de los países americanos emisores de mano de obra no ha generado oportunidades de crecimiento ni, en general, de desarrollo económico y social. Por el contrario, ha significado la generación de dinámicas regresivas: precarización laboral y desempleo; profundización de las desigualdades sociales; pérdida de trabajadores calificados; desarticulación y estancamiento productivo; inflación; mayor dependencia económica del exterior, entre otras (“Declaración de Cuernavaca,” 2005, p. 2).

Según esta posición, estas dinámicas regresivas mencionadas son causantes también de la emigración; argumentan que las remesas no pueden seguir fundamentándose en el extractivismo y van más allá al proponer que una política de desarrollo no puede ser meramente económica, sino que debe incluir otras esferas. Del mismo modo, se debe entender la migración como un proceso global en los términos anteriormente descritos.

De manera reciente, durante el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) de 2017, varias organizaciones latinoamericanas emitieron un comunicado en el que sentaban su posición sobre las migraciones en los siguientes términos:

La cuestión de la movilidad humana a lo largo del continente obedece a causas estructurales, entre las cuales, junto a la violencia social y política generalizada, destacan los modelos de desarrollo excluyentes que desplazan a comunidades que, al no poder vivir en condiciones dignas, se ven obligadas a migrar. (“Posicionamiento Bloque Latinoamericano GFMD,” 2017)

Este movimiento latinoamericano surge como consecuencia de políticas migratorias restrictivas en los países a los que tradicionalmente ha migrado esta población como Estados Unidos o Europa. En términos del retorno, la posición de varios gobiernos y organizaciones ha sido expuesta en otros comunicados de los que nos ocuparemos de manera más amplia en el Capítulo 3.

Resumiendo, los optimistas argumentan que los migrantes pueden aportar a sus países de origen de diversas formas entre las cuales: el envío de remesas; en términos del retorno, este traería consigo los ahorros de los migrantes que luego se invertirían en proyectos productivos. Entre tanto, los pesimistas se orientan más hacia la pérdida de capital humano y las condiciones estructurales del país de origen. En conclusión, estas dos visiones se ocupan de manera diferente de la migración de retorno y su relación con el desarrollo económico de sus países de origen siendo posiciones irreconciliables. En los años noventa surgiría un movimiento de teorías alternativas arguyendo que puede existir un balance en las migraciones internacionales con respecto al desarrollo en la medida en que estas sean circulares como veremos.

1.3 Las teorías alternativas o intermedias

Las críticas a estas dos visiones surgieron entonces como teorías alternativas que intentan reconciliarlas. La idea principal es la promoción de un desarrollo alternativo como transformación social que pueda evitar la migración forzada a la que asistimos en la actual fase del capitalismo: la globalización. La circularidad de los flujos migratorios es lo que permitiría encontrar un balance entre optimistas y pesimistas como se hace entender desde el transnacionalismo.

Siguiendo esta idea, Portes (2009) acude a variables como la composición del capital humano de los diferentes flujos de migración, su duración y su peso estructural y cambio potencial lo cual deriva en una tipología en la que define los efectos de desarrollo que puede tener la migración y los casos en los que sería opuesto al desarrollo de los países de origen de los migrantes. Precizando esta idea, la migración no deriva en desarrollo cuando esta es permanente y de mano de obra barata. Las razones de la falta de desarrollo son, en el largo plazo, que las remesas tienden a disminuir, surgen comunidades transnacionales como contrapeso, los hijos de los migrantes corren el riesgo de ser pormenorizados por la sociedad receptora y además se genera despoblación de las zonas que envían a los migrantes debilitando las infraestructuras productivas. Portes plantea al final del texto recomendaciones de política pública para los gobiernos de acuerdo con esta tipología. El desarrollo de los países de origen estaría dado únicamente si la migración es cíclica (Portes, 2009).

De este modo, la migración genera desarrollo en la medida en que esta es circular, de otro modo, al pasar el tiempo, un emigrante va a enviar menos remesas a su país de origen y así descende la influencia. Mientras que, en el caso de la migración circular, el migrante se vincula con su país de origen a través de las remesas o de proyectos de inversión. Es necesario diferenciar, entre la mano de obra poco calificada y los profesionales y técnicos pues esto va a determinar la manera en que podrán aportar al desarrollo de sus países de origen, pero, en últimas, esto va a depender de las acciones gubernamentales y el carácter de la migración (Portes, 2007).

En cuanto al retorno, el transnacionalismo considera que genera desarrollo en la medida en que quienes regresan a sus países de origen han ahorrado lo suficiente y encuentran condiciones favorables en sus países (Cassarino, 2004) con lo cual no hay espacio para un retorno como fracaso de la emigración. Hay que anotar que no todos los países en desarrollo se benefician con el retorno de los migrantes; para que esto sea posible, se necesitan políticas que fomenten la inversión y la reintegración en el mercado laboral (Wahba, 2015). Por las consideraciones anteriores, esta perspectiva entiende que,

La migración implica no solamente el traslado de personas productivas de un país a otro, sino la extensión de la formación social nacional más allá de las fronteras por la movilidad de actores sociales, no ya mera mano de obra, sino ciudadanos que acarrear sus culturas, tendencias políticas y lealtades específicas ligadas a su origen. (L. Guarnizo, 2006)

Es decir, que en el debate no solo debe considerarse el impacto en el desarrollo económico sino también las relaciones transnacionales que establecen los migrantes con sus países de origen.

¿Podemos llegar a alguna conclusión sobre el debate entre migración y desarrollo desde estas alternativas? ¿Y sobre el retorno? A continuación, se esboza una respuesta que no se centra en la relación sino en la estructura en la que se dan estos procesos migratorios de retorno en los que la emigración es causada por factores estructurales del capitalismo global.

1.4 Las migraciones internacionales en la sociedad global: perspectiva desde el Sur

Varios académicos han recalcado la necesidad de plantear el debate no ya desde el Norte sino desde los países de origen de los migrantes pues,

La agenda investigativa, las preguntas centrales y el financiamiento de la investigación, todas provienen del norte y apuntan a la consolidación de una visión particular de la configuración que privilegia sus intereses y tiende a negar la importancia de las conexiones extraterritoriales que los migrantes mantienen, y que sus Estados ahora promueven, así como los múltiples intereses corporativos globales de los cuales se benefician (L. Guarnizo, 2006).

Analizar las migraciones internacionales desde una “perspectiva desde el Sur” es importante para saber “cuál es su importancia si es que la migración ha de convertirse en parte integral de las políticas diseñadas para reducir la desigualdad y promover cambios económicos y políticos sustentables” (Castles, Stephen; Delgado-Wise, 2007). Esta perspectiva comprende que las migraciones deben entenderse en el marco del capitalismo contemporáneo global cuestionando la concepción dominante sobre el desarrollo, las medidas convencionales del desarrollo y la idea de que la migración impulsa este tipo de desarrollo. Se requiere una redefinición de los indicadores del desarrollo que no se centren en la riqueza financiera sino en el bienestar humano, la comunidad y la igualdad y, cambiar el modelo de gestión de la migración por uno que permita la cooperación entre diferentes actores, entre ellos los de la sociedad civil (Ibid. p. 15).

Tras repasar las tres posturas sobre el debate: optimistas, pesimistas y alternativas, Canales (2015a) argumenta que la relación entre desarrollo y migraciones ha estado mal concebida desde el principio: la migración y el desarrollo deben entenderse en el proceso de la globalización. Así, desde la perspectiva de la emigración mexicana hacia los Estados Unidos, sostiene que, “Aunque suele plantearse que la relación migración-desarrollo es un fenómeno complejo y multifacético, al final de cuentas el debate ha estado hegemonizado por la visión que los países receptores y organismos internacionales tienen de ella” (Canales, 2015b). Esta visión queda explícita en las visiones optimistas que, además se describen en el capítulo 2 con relación al retorno.

Con respecto al tema de las remesas, estas “son transferencias privadas entre particulares, que, por lo mismo, no pueden sustituir la responsabilidad del Estado y la acción del mercado en la promoción del desarrollo económico y el bienestar de la población” (2015b, p. 30). Dicho esto, hay que tener en cuenta otras variables para analizar el impacto de la emigración en los países de origen de los migrantes. Se exponen cinco limitaciones del enfoque hegemónico – esto es el optimista – en el debate entre migración y desarrollo: a) sobrevaloración de las remesas; b) invisibilidad del aporte de los migrantes; c) balance sesgado de los costes y beneficios de la migración; d) las causas de la migración han quedado fuera del debate actual y; e) distorsión de la cuestión de los derechos humanos.

Para el caso latinoamericano, la emigración se da por un cambio de políticas económicas en estos países, con lo cual, es el modelo de desarrollo adoptado por los Estados el determinante de los movimientos poblacionales: la adopción de políticas de ajuste estructural que condujeron a una mayor desigualdad en la región provocó la emigración (Canales, 2015b). Las causas de la migración están entonces asociadas al subdesarrollo, al desarrollo desigual y las asimetrías económicas y a la pobreza, es decir, que no solamente debe analizarse el país de origen sino también el país de destino pues, en la globalización, las economías nacionales son interdependientes. En este sentido, se sostiene que,

No es sólo *la falta* de desarrollo lo que genera la emigración masiva, sino principalmente es *el estilo* de desarrollo, y en particular, la persistencia en el tiempo de procesos de desarrollo desigual que se manifiestan en el incremento de las asimetrías económicas, sociales y productivas entre los países de origen y de destino de la migración. (Canales, 2015b)

Según esto, la solución estaría dada por el estilo del desarrollo que apunte a reducir las desigualdades. Al demostrar que, mientras hubo crecimiento económico en América Latina hubo emigración hacia los Estados Unidos, se contradicen los supuestos de que la emigración solo se da en contexto de crisis económica. Además, para ampliar la perspectiva se hace un estudio de los aportes de los inmigrantes en Estados Unidos concluyendo sobre su aporte al desarrollo, visión que rara vez es encontrada en los estudios y debates sobre la migración y el desarrollo.

Desde una perspectiva estructuralista, Canales sostiene que hay un modelo migratorio en la era global que estaría participando en la reproducción demográfica, económica y de las desigualdades sociales sin que ello se limite a otros tipos de reproducción. Propone en este sentido tres tesis de las cuales se desprende el resto de su trabajo, i) define la migración como un “fenómeno social que es generado por los mismos factores que estructuran la sociedad global” (Canales, 2015b) y debe ser entendida desde una perspectiva global; ii) a cada modelo de acumulación capitalista le corresponde un modelo de migración internacional y; iii) el estilo de desarrollo y de integración a la economía global son las causas estructurales de la migración. Así, se suma a la definición de Castles y Miller quienes consideran que las migraciones son un proceso de la globalización, para Canales, “el origen estructural de la migración contemporánea, no parece radicar tanto en la las condiciones de pobreza y marginación que prevalecen en los países de origen, como en la prevalencia de un estilo de desarrollo que acentúa las desigualdades sociales y asimetrías económicas entre los países y regiones”(Canales, 2015b).

La reproducción de sujetos sociales es aquella que nos ocupa pues allí se reproduce la estructura de clases y de desigualdad social, esto es referido para los inmigrantes. Para los inmigrantes que “también emigran”, es decir aquellos de los cuales se ocupa esta investigación, también se reproduce esta estructura. Estos postulados permiten vislumbrar los elementos para el análisis de las migraciones internacionales de retorno consideradas desde la estructura en la relación del modelo de desarrollo con los movimientos poblacionales.

Siguiendo esta idea, se pone de presente que la globalización tiene como característica difuminar los límites que se desbordan mientras que la política migratoria fija unos límites, por lo que debe pensarse la migración desde otros espacios y apartarse del nacionalismo metodológico y en particular del dualismo origen/destino. Hoy estamos

ante una sociedad global en la que se reproducen las estructuras en los países de destino.

Específicamente, se trata de desprenderse de este nacionalismo metodológico y analizar los movimientos migratorios a partir de un marco que contemple la globalización y el transnacionalismo y, sobre todo, que se desprenda de la noción de Estado-nación como unidad de análisis. Se debe pensar la migración como “un componente que contribuye a la globalización de la sociedad contemporánea”(Canales, 2016, p. 9), como contribuyente a la estructuración de esta sociedad global.

Definidos los términos y conceptos en los cuales nos referimos a las migraciones internacionales a partir de los debates entre migración y desarrollo pasaremos a definir lo que entendemos por migración de retorno y por migrantes retornados a partir del Derecho Internacional, de las corrientes sobre migraciones internacionales centrándonos en algunos conceptos que intentan teorizar y de la literatura latinoamericana al respecto.

2. Capítulo 2. Las migraciones internacionales de retorno revisadas

El estudio del retorno desde la perspectiva transnacional de las migraciones, constituye un reto para las Ciencias Sociales a la hora de captar de forma adecuada - debido a las limitaciones tanto económicas como metodológicas de muchas de nuestras investigaciones – el ritmo y la velocidad con que los migrantes construyen y definen proyectos de retorno y circularidad en espacios sociales transnacionales, multi-locales, que afectan tanto a los que emigran como a sus contrapartes que permanecen en los países de origen. (Cavalcanti & Parella, 2013, p. 14)

El debate presentado en el capítulo anterior nos permite leer las migraciones internacionales de retorno en clave del desarrollo entendiendo que son parte de la globalización, insertas en la lógica del capitalismo global; también nos iluminó sobre las posibilidades de aportar al desarrollo de los retornados desde diferentes perspectivas. Ahora bien, la categoría de retorno tiene hoy en día múltiples significaciones a partir del interés que se le ha dado, en particular en los últimos veinte años (Sònia Parella, Petroff, Piqueras, & Speroni, 2017); se trata de saber cuáles son los conceptos que reproducen los gobiernos en momentos de recategorización que se dan en los procesos de cambio político o/y de crisis y cuáles son las consecuencias de estas para la población objeto de estudio. Se parte de la difusión de una visión hegemónica aplicada por las OI que se limita a considerar al migrante retornado como instrumento del desarrollo económico en el país de origen; de allí la necesidad de revisar el retorno desde América Latina y proponer nuevas aproximaciones que se acerquen a la realidad de los países estudiados.

Por ello, y con el objetivo de comprender a qué nos referimos cuando hablamos de migración internacional de retorno y, en particular de retorno “voluntario”, es preciso entender cómo se define desde el derecho internacional antes de revisar, en primer lugar, la definición sobre estos flujos de población dada por las organizaciones internacionales, que expone un punto de vista optimista sobre el desarrollo en la medida en que los retornados pasan a formar parte activa de la estructura económica una vez regresan a su

país de origen. En segundo lugar, se indagará sobre los planteamientos teóricos de Cassarino (2004) quien intenta dar luces sobre diversos aspectos para tener en cuenta a la hora de analizar estos movimientos como lo son la preparación para el retorno y la movilización de recursos, junto con otros conceptos acotados por otros autores como el término “*embededness*” (que puede ser traducido como *integración multidimensional*), utilizado como un proceso individual de identificación y participación en uno o múltiples espacios de pertenencia (Van Houte, 2014) en un intento de definir la migración de retorno tanto desde la estructura como desde la agencia. En tercer lugar, se intentará redefinir la migración de retorno desde América Latina a través de la revisión de la literatura existente con el objetivo de aportar una nueva visión desde los países de origen de los migrantes.

2.1 El retorno en el Derecho Internacional

El pensamiento crítico desarrollado a partir de una revisión no dogmática del régimen internacional de los derechos humanos en las migraciones es el primer paso a seguir en el esclarecimiento de las definiciones del retorno en el derecho internacional. El retorno se acotó en principio como un regreso al lugar de origen. Según la RAE, retornar se refiere a “Volver al lugar o a la situación en que se estuvo” que es el sentido que adquiere con respecto a los movimientos poblacionales. De acuerdo a esta primera definición podemos repasar los conceptos ligados al retorno en el derecho internacional y ahondar en los debates que se generan en torno a los mismos.

2.1.1 Libre movilidad y derecho al retorno

Para empezar, pasaremos revista a algunos instrumentos internacionales que se refieren a la migración de retorno. Pero primero, es necesario referirse al derecho a la libertad de circulación que se entiende así:

El derecho a la circulación y residencia es una de las libertades fundamentales que se ejerce en distintas dimensiones. Por una parte, está dirigida a garantizar la posibilidad que tiene toda persona de transitar libremente por los lugares que desee, bien sea dentro de su país o en donde es visitante, con algunas limitaciones legítimas; por otra parte, se define como la libertad que tiene toda persona de decidir su lugar de residencia; y finalmente, se puede traducir en la libertad de cada individuo de salir de

cualquier país, incluso del propio, y *de regresar cuando así lo considere*, sometiéndose a ciertas restricciones legítimas como el porte de visas, etc.⁸

Como dicta la sentencia citada, uno de los aspectos del derecho a la libertad de circulación es el derecho al retorno. De acuerdo con el Artículo 13 (2) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, “toda persona tiene derecho a (...) regresar a su país”. Asimismo, el artículo 12 (4) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 define que “Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”. Sin embargo, el párrafo 3 del mismo artículo prevé ciertas restricciones: “Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen provistas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

Además, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (San José, 1969) dispone en el Artículo 22: “1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en el con sujeción a las disposiciones legales. 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio. 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás. 4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público. 5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo”.

Esto en concordancia con lo dispuesto en la Constitución Colombiana de 1991: “Art. 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia” (Congreso de la República de Colombia, 1991). Y en la Constitución del Ecuador de 2008: “Art. 416. 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de

⁸ Sentencia T-202/13 Corte Constitucional Colombia.

extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur”; “Art. 40. Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” y “Art. 42. Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna.” (“Constitución De La Republica Del Ecuador,” 2008). El derecho a la libre movilidad está consagrado en las constituciones colombiana y ecuatoriana con la diferencia de que Ecuador se refiere al principio de ciudadanía universal. En ambos se contempla el derecho al retorno.

2.1.2 La contradicción entre el derecho universal y la soberanía de los Estados

La contradicción entre la universalidad de los derechos humanos y su constitución por parte de los Estados-nación es una de las paradojas a las que se enfrenta el migrante en la era moderna. La segunda paradoja reside en que el migrante es un *outsider* pero a la vez hace parte del Estado y este último lo define como extranjero. La tercera paradoja es que la globalización ha hecho visible al migrante a pesar de su marginalidad jurídica y epistémica. Teniendo en cuenta estas tres paradojas del migrante en la globalización, la salida propuesta para una reforma del derecho migratorio y, por ende, de las políticas migratorias está en la interconexión orgánica y ya no en el individualismo (Thomas, 2013).

El asunto de los derechos de los migrantes es amplio y se considera que, a pesar de este derecho a la libre movilidad del derecho internacional, esto está sujeto al concepto de soberanía de los Estados nacionales quienes otorgan derechos a sus ciudadanos; se concluye de ello que, quienes no tienen acceso a la ciudadanía entonces no tienen sus derechos humanos protegidos y esto deja por fuera a todos los migrantes forzados. Para que estos sean incluidos debe pensarse en una movilización desde el Sur global que abogue por defender lo que sentencia la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Larking, 2018); esto es: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (Naciones Unidas, 2015, p. 1). La manera en que los Estados deciden sobre los migrantes debe incluirlos a todos sin excepción.

Además, si se consideran desde el régimen internacional de los derechos humanos, las migraciones internacionales se ven como una utopía. Entre tres utopías que explica Morales, la segunda se refiere al carácter universalista del régimen pues los Estados defienden su territorio; la tercera se refiere a la contradicción encontrada entre la inclusión de los derechos en la Constitución y a la vez legislación restrictiva a las migraciones (Morales Vega, 2016). En este sentido afirma que “Mientras el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tienda a la regulación de los seres humanos, impasible y permanentemente anclados al territorio del Estado-nación de pertenencia, no conseguirá una protección eficaz de las personas” (Morales Vega, 2016). En resumen, se anota que las personas no pueden ser consideradas inmóviles pues esto atenta contra sus derechos, en particular está en contradicción con los derechos de los migrantes.

En efecto, las discusiones sobre quienes son ciudadanos en el marco de las migraciones y en particular de los inmigrantes están sobre la mesa; no se trata aquí de ahondar en estas, pero si debemos tenerlas presentes pues hacen parte de las políticas migratorias en América Latina que se enfocan en los derechos humanos y el derecho al retorno.

2.2 La visión hegemónica y utilitarista: la migración de retorno definida por las Organizaciones Internacionales

Control, regulación y gestión son tres de los conceptos clave de las migraciones internacionales en las OI que propenden por una migración “regular, ordenada y segura” criticada por su carácter instrumentalista en la que el migrante es visto como agente del desarrollo y no como un ser humano sujeto de derechos (Ramirez, 2017). El Banco Mundial, el FMI y la OMC son algunas de las organizaciones que se crearon para regular el comercio, la última, en sus objetivos, también contiene la regulación de los flujos internacionales de trabajadores (Olesen, 2002). Desde una perspectiva institucional, el estudio de estas OI demuestra que el tema migratorio es “huérfano” en términos de las políticas de desarrollo lo cual implica, para la migración de retorno, que se hable de *brain-drain* y no de *brain-gain*, por ejemplo. Al final, se trata de reducir los flujos migratorios generando desarrollo en los países de origen y, por lo tanto, incentivar el retorno. Desde sus definiciones hasta la aplicación que se hace de ellas en los programas destinados a los migrantes retornados, esta visión optimista de las OI es reiterativa. Se plantea desde

la Joint Migration and Development Initiative (JMDI), plataforma que reúne a varios organismos⁹ con el fin de generar gobernanza¹⁰ poniendo en escena a actores no gubernamentales en el objetivo de la contribución al desarrollo local.

2.2.1 Definiciones de la migración de retorno

La migración de retorno es definida desde la OIM de la siguiente manera: “Movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado por lo menos un año en otro país. Este regreso puede ser voluntario o no¹¹. Incluye la repatriación voluntaria” y el retorno, queda definido así:

Retorno: En sentido amplio, acto o proceso de regresar. El retorno puede ser dentro de los límites territoriales de un país como, por ejemplo, los desplazados internos que regresan y los combatientes desmovilizados; o, desde el país receptor (tránsito o destino) al país de origen, como por ejemplo los refugiados, los solicitantes de asilo y nacionales calificados. Hay subcategorías de retorno que describen la forma en que se organiza: voluntario, forzoso, asistido y espontáneo; y otras subcategorías que describen las personas objeto del retorno como, por ejemplo, repatriación (de refugiados). (OIM, 2006).

Según esta definición del retorno, nos centraremos en las categorías voluntario, asistido y espontáneo para delimitar la investigación a las políticas que se refieren específicamente a estos tipos:

- Retorno voluntario: El regreso independiente o asistido al país de origen, de tránsito u a un tercer país basado en la libre voluntad de la persona que regresa
- Retorno voluntario asistido: Regreso, con apoyo logístico y financiero, de los solicitantes de asilo rechazados, migrantes objeto de trata, estudiantes desamparados, nacionales calificados y otros migrantes que no pueden o no

⁹ OIM, UNDP, ITC-ILO, UNWOMEN, UNHCR, UNFPA, UNITAR

¹⁰ “JMDI’s main objective is to bring the development agenda forward by giving local governments, migrants and local actors a central role in the larger debate of migration and development.” Consultado en página web: <http://www.migration4development.org/en/about/about-jmdi#sthash.nB3EGmcU.dpuf>

¹¹ Cuando se refiere a un retorno no voluntario este es definido como “Deportación: Acto del Estado en el ejercicio de su soberanía mediante el cual envía a un extranjero fuera de su territorio, a otro lugar, después de rechazar su admisión o de habersele terminado el permiso de permanecer en dicho Estado.”.

quieren permanecer en el país receptor y que voluntariamente quieren regresar a su país de origen (OIM, 2006).

Se debe recalcar aquí la voluntariedad del retorno que se entiende desde la OIM como “Una decisión voluntaria se define por la ausencia de cualquier coerción física, psicológica o material, pero adicionalmente, la decisión tiene como base información adecuada, disponible, exacta y objetiva” (OIM, n.d.-b, p. 8). Según la ACNUR es dada para los refugiados que deseen repatriarse, y se refiere efectivamente a la ausencia de presiones de tipo físicas, psicológicas o materiales para regresar al país de origen, así,

El principio de “voluntariedad” debe ser visto en relación a las condiciones en el país de origen (que reclama una decisión informada) y la situación en el país de asilo (que permite una elección libre). La “voluntariedad” es más que una cuestión de principios. (...). La exigencia de voluntariedad constituye un enfoque pragmático y sensato en busca de una solución verdaderamente durable (ACCEM, 2007).

Un retorno espontáneo se refiere a la decisión de una persona de regresar a su país de origen por sus propios medios, sin la asistencia de algún programa. La voluntariedad del retorno es un tema que se pone en cuestión puesto que, algunas veces, son situaciones de fuerza mayor las que llevan a los inmigrantes a regresar a sus países de origen como la muerte de un familiar, el desempleo, y otras. Cuando la OIM hace referencia a esta voluntariedad puede tratarse, por ejemplo, de un inmigrante en condición irregular con lo cual su decisión de retorno está fundamentada en su vulnerabilidad dejando de ser voluntaria.

Aparte, el retorno puede ser temporal. Así lo establecen, por ejemplo, los programas de migración laboral temporal, quienes, al cabo de un año o dos obligan al migrante a retornar a su país de origen, contradiciendo así el carácter voluntario del movimiento de una persona. En este caso, el retorno es temporal pues los trabajadores vuelven a migrar por temporadas según las necesidades del mercado laboral¹².

Otro concepto fundamental para la comprensión de la migración de retorno es el de reintegración que se entiende también desde la OIM como: reinclusión o reincorporación de una persona a un grupo o a un proceso, por ejemplo, de un migrante en la sociedad de

¹² El caso más conocido es el de los agricultores mexicanos o jornaleros en California quienes pasan una temporada en este Estado pero luego retornan cuando acaba la temporada; su flujo es circular y su retorno no es permanente.

su país de origen¹³. Para el Global Migration Group (GMG, n.d.), para que los retornados puedan contribuir al desarrollo deben integrarse exitosamente en el mercado de trabajo, y, para ello, las políticas deben estar orientadas a su reinserción en el mercado laboral. Por lo general se define la integración en el marco de las sociedades de acogida de los inmigrantes por lo que es definida como un proceso por el cual los inmigrantes, tanto individualmente como en grupo, son aceptados en una sociedad; los requisitos particulares exigidos para su aceptación por una sociedad varían de un país a otro. La responsabilidad de la integración recae no solamente en los inmigrantes sino también en el país de destino, las instituciones y las comunidades. Según estas definiciones, en un proceso de reintegración post-retorno la responsabilidad recae sobre estos mismos actores.

Se entiende que la migración de retorno es algo que debe “gerenciarse” y en ello, el concepto clave para la OIM es el de un retorno voluntario sostenible en el marco de la garantía de derechos (Koser & Kuschminder, 2015); es decir que, para que el retorno sea exitoso se necesita que estos migrantes tengan derecho a la salud, al trabajo, etc. De otro modo, no sería sostenible. Esta sostenibilidad puede medirse un año después del retorno en términos de las condiciones socio económicas, si éstas son iguales que las del país de origen; esto da pie a que el retorno sea calificado como sostenible. El retorno es entonces exitoso en la medida en que los migrantes no reemigren, de otro modo, el resultado es una nueva emigración pues no se logró el objetivo de tener unas condiciones económicas adecuadas; la sostenibilidad del retorno se da cuando: “The individual has reintegrated into the economic, social and cultural processes of the country of origin and feels that they are in an environment of safety and security upon return” (Koser & Kuschminder, 2015).

¹³ Reintegración cultural: Re-adopción de los valores, formas de vida, idioma, principios morales, ideología y tradiciones del país de origen, por el migrante que ha regresado. Reintegración económica: Reinserción del migrante en el sistema económico de su país de origen. El migrante deberá ser capaz de ganar su vida. En términos de desarrollo, la reintegración económica también tiene como objetivo el uso de los conocimientos adquiridos por el migrante en el país extranjero para promover el desarrollo de su país. Reintegración social: Reinserción de un migrante en la estructura social de su país de origen. Esto incluye, por una parte, la creación de vínculos personales (familia, parientes, vecinos) y por la otra el desarrollo de la estructura de la sociedad civil asociaciones civiles, grupos autónomos y otros).

2.2.2 Los programas de Retorno voluntario asistido y reintegración (AVRR)

Es preciso en este punto mencionar los programas de Retorno voluntario asistido y reintegración (Assisted Voluntary Return and Reintegration - AVRR) de la OIM, en los cuales se fundamenta este estudio sobre la sostenibilidad de retorno, pues dan cuenta de esta visión positiva sobre la migración de retorno que tiende a ver en el migrante que retorna un agente de desarrollo mediante la financiación de proyectos de emprendimiento¹⁴. Estos programas se han implementado con inmigrantes de más de 170 países, logrando resultados del orden de miles de retornados (IOM, 2018a).

No obstante, el impacto de estos programas parece no ser mayor en las sociedades de origen de los migrantes pues el número de retornados que participan de este programa es poco si se compara con aquellos que han retornado de manera espontánea, esto es, sin acudir a ningún programa o ayuda gubernamental. Aunque uno de los problemas metodológicos de estudiar la migración de retorno sea precisamente la falta de estadísticas, las estimaciones de retorno a países como México o Ecuador ha sido calculada considerando que, en efecto, la migración de retorno es mayoritariamente espontánea (Canales, 2012) y no a través de estos programas de asistencia.

Los programas de AVRR se inspiran en unos conceptos e ideas más amplias sobre la migración de retorno por parte de la OIM. Esta asocia el retorno con el desarrollo. Como ya hemos visto, la migración no genera desarrollo mientras no estén dadas ciertas condiciones en el país de origen. Sin embargo, se toma como componente fundamental de una política pública para esta población el desarrollo, de allí que sus recomendaciones y los programas implementados estén orientados hacia este objetivo. Según la OIM, los retornados tienen la capacidad de transferir habilidades, tecnología, inversión y emprendimiento, redes profesionales, profesionales y científicas entre otras lo cual genera desarrollo en el país de origen (2008).

Un ejemplo de los proyectos de los programas de AVRR que se implementan desde España para migrantes de Senegal, Camerún y Colombia es el de retorno productivo que tiene como objetivos:

¹⁴ Para una aproximación al tema desde Suramérica revisar “Los programas de retorno asistido y reintegración de la OIM en los países sudamericanos” Vanesa Vaca, Rosilyne Borland (Lozano-Ascencio & Martínez, 2015)

1. Promover el conocimiento del proyecto de retorno voluntario productivo y la difusión del mismo entre los y las migrantes procedentes de Senegal, Camerún y Colombia, así como entre personal especializado que trabaje con migrantes.

2. Mejorar las capacidades empresariales y emprendedoras de los migrantes que desean retornar y cubiertas las necesidades de orientación técnica de los beneficiarios previas al retorno.

3. Facilitar el proceso de retorno voluntario efectivo, informado y digno de los migrantes procedentes de Senegal, Colombia y Camerún, gracias a las gestiones de billetes aéreos y ayudas de 50€ para gastos imprevistos de viaje y 400€ de ayuda de primera reinstalación.

4. Facilitar la reintegración de los migrantes procedentes de Senegal, Colombia y Camerún a través de la puesta en marcha de una pequeña iniciativa empresarial y de seguimiento y apoyo técnico y económico¹⁵.

En Ecuador también ha funcionado el programa. Este consiste en “facilitar pasajes aéreos de regreso, documentos de viaje y asistencia técnica y financiera para el proceso de reintegración del retornado que inicia una nueva vida en Ecuador”¹⁶; en este marco, se implementan las siguientes actividades:

- asistencia durante los trámites de migración y aduanas al llegar al aeropuerto;
- preparativos para la recepción consecutivas a la llegada, incluyendo información y derivación a asociados locales si es necesario;
- viajes hasta el destino final;
- asistencia para la reintegración a corto y mediano plazo (dependiendo del proyecto correspondiente y de los recursos aportados por los donantes), incluida la instalación de negocios, la capacitación vocacional, la instrucción formal, asistencia médica y otros tipos de asistencia adaptados a las necesidades específicas de cada persona que retorna;
- asistencia técnica para la instalación de negocios a través de la formulación de planes negocios.

¹⁵ <http://www.spain.iom.int/es/proyecto-de-retorno-voluntario-productivo-%C3%A1frica-y-latinoam%C3%A9rica>

¹⁶ Según comunicación personal vía correo electrónico con funcionaria de la OIM Ecuador 11 de octubre 2017.

La asistencia de estos programas pretende ser integral, pero enfatiza en el emprendimiento para lo cual lleva a cabo talleres de formación para la formulación de planes de negocios, en la línea de que el migrante sea un agente de desarrollo económico a nivel local. Según datos de la OIM, a 2017, se habían acogido a este programa un total de 5521 ecuatorianos, en su mayoría provenientes de México, España, Bélgica e Italia (Tabla 2-1).

Aunque se entiende que estos proyectos no deben sustituir las políticas de desarrollo del país y que, se debe considerar el carácter heterogéneo de las migraciones para generar respuestas adecuadas a cada retorno en particular, es así como la visión del migrante como emprendedor o inversionista toma forma en los países de origen de los migrantes. Estos proyectos son, además, financiados por la Unión Europea en el caso mencionado por el Fondo Europeo para el Retorno.

Tabla 2-1: Reintegración y retorno hacia Ecuador 2000-2017

REINTEGRACION Y RETORNO HACIA ECUADOR 2000 - 2017												
AÑO	MEXICO	ESPAÑA	REINO UNIDO	BELGICA	SUIZA	HOLANDA	NORUEGA	ITALIA	ESTONIA	CANADA	ISRAEL	TOTALES POR AÑO
2000				69								69
2001				115								115
2002			2	89								91
2003		103	21	184								308
2004		153	32	154								339
2005	163	39	23	91								316
2006	593	40	37	41	1							712
2007	603	28	29	41	6							707
2008	769	34	22	40	27							892
2009	179	21	12	38	23							273
2010	266		8	4	22	2	2	12				316
2011	303		2	7	18			25				355
2012	521		2		20	2		60	1	6		612
2013					7	6	1	199		12		225
2014			1	1	5	2	2	98				109
2015			3	2	3	3		38				49
2016					9			4				13
2017			1		2			17			2	22
TOTAL	3397	418	195	876	143	15	5	453	1	18	2	5521

Fuente: OIM Ecuador (2017)

2.2.3. El retorno en el modelo de la Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC)

Otro modelo ampliamente difundido por la OIM es el de la MLTC que fue implementado en Colombia y Ecuador en acuerdo con España a partir del 2001¹⁷. La MLTC se define así:

El ejercicio de contratación de migrantes laborales por períodos de seis a nueve meses para desempeñarse en labores principalmente agrícolas, y retornar a los países de origen una vez terminado el contrato. Dependiendo de su desempeño y de la demanda de mano de obra en el país de destino, el trabajador puede repetir el ciclo una o varias veces (OIM, 2009, p. 42).

Es importante mencionarlo en la medida en que su idea es que los migrantes vayan a un país, aprendan ciertas habilidades y retornen para aplicarlas en origen lo cual generaría desarrollo planteado de manera esquemática y que se basa en el codesarrollo. Aunque el retorno es implícito en estos convenios, es importante conocer si existe alguna gestión del mismo. La literatura al respecto es vasta, aquí nos centraremos únicamente en el retorno y, en particular, en cómo se plantea este modelo desde la visión del mismo entendido desde la OIM. Así, los objetivos de este modelo son:

- 1) Promover el desarrollo local y regional en origen, fortaleciendo la institucionalidad, las organizaciones sociales de las comunidades, y mejorando la calidad de vida de los migrantes laborales, de sus hogares y su comunidad.
- 2) Promover el acceso de los migrantes laborales a formación, instrumentos de financiación y ahorro, y servicios sociales, para fomentar su participación activa en el desarrollo familiar, local y regional en origen y destino (OIM, 2009, p. 42).

Para la comprensión del funcionamiento de estos programas tomamos como ejemplo el que se llevó a cabo en Cataluña con agricultores temporales venidos de Colombia: el programa de Gestión de Flujos de Trabajadores de Temporada de la UP. Así, en asociación con la Unión de Agricultores de Cataluña (en adelante UP), este programa tenía tres objetivos: organizar el proceso de intermediación, acoger y

¹⁷ Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/acolomig-mae.html y su respectiva aplicación http://www.migreurop.org/IMG/pdf/accord_Espagne_-_Colombie.pdf Consultados el 20 de noviembre de 2018

acompañar a las personas migrantes en Cataluña y, promover iniciativas productivas para los migrantes temporales. A través de un Plan de Empresa los migrantes regresaban a Colombia con un acompañamiento para su desarrollo. Según lo escrito en un informe sobre este retorno,

Los actores de este proceso regresaron con visión de mundo, nuevas formas de hacer las cosas, con ideas novedosas sobre los procesos de organización social los cuales pueden estar en función de la producción y la comercialización. La mayoría regresaron con iniciativas laborales traducidas en emprendimientos productivos, vivienda y educación, además con recursos financieros que difícilmente podrían haber ahorrado en sus regiones de origen. De otra parte, a su regreso, tenían la convicción de que sus familias, hijas e hijos podrían tener un futuro distinto (OIM, 2009, p. 7).

A partir de este modelo de Programa, según el cual el regreso de los temporales era exitoso, surge el Programa AENEAS en 2007 con la vinculación de 2.800 trabajadores a 2009 de los cuales se financiaron 122 proyectos productivos y de mejoramiento de vivienda gracias a la cooperación internacional española (OIM, 2009, p. 40). En estos programas se creó la figura del agente de codesarrollo que es aquel migrante que vuelve a trabajar con su comunidad en pro del desarrollo rural en este caso en particular. El resultado de la aplicación de este modelo se plantea como exitosa (Zapata-barrero, Faúndez, & Sánchez Montijano, 2009) a pesar de su dependencia de los fondos de cooperación internacional para su sostenibilidad.

En general, la migración laboral temporal está asociada de manera directa o indirecta con el retorno, en el caso descrito, este retorno es vital en el proceso bajo el argumento del codesarrollo. En otros casos en los que se otorga un permiso temporal de trabajo, se le llama al retorno la post-migración¹⁸ y se aboga por dar desde el principio incentivos para el retorno, teniendo en cuenta factores como la reintegración social y el acceso al mercado laboral en el país de origen con el objetivo de que los migrantes no se queden más tiempo del permitido en el país de acogida (Cho, Denisova, Yi, & Khadka, 2018).

¹⁸ Aquí se refiere al Sistema de Permiso de Empleo implementado en Corea, considerado como buena práctica por su *Happy Return Program* en el que se les ayuda con la vocación ocupacional o con la formación para desarrollar proyectos productivos en el país de origen.

Este retorno es visto desde la diada migración desarrollo en la que el migrante regresa con unas experiencias, un conocimiento y un capital social y financiero que son utilizados para generar desarrollo en los países de origen. Este modelo debe matizarse teniendo en cuenta varios aspectos: la calificación de los trabajadores, los recursos con los que cuentan en origen, el mercado laboral y, en general, los factores estructurales de los países de origen pues estos definen si el retorno puede o no ser exitoso. Es importante que, la implementación de estos programas vaya de la mano con un acompañamiento y seguimiento en el post-retorno pues, de otra manera, el migrante tenderá a reemigrar.

2.2.4. Implicaciones de una visión instrumentalista del migrante retornado

En el mismo sentido de la OIM, el último reporte de la OCDE (2016) indica que los retornados traen capital social, financiero y humano a sus países de origen (p.194). Aunque luego se asume que el impacto de la migración en el desarrollo depende de las políticas en los países de origen; para esta organización, la clave para que el retorno genere desarrollo es involucrar a la diáspora en programas en los que puedan transferir sus capacidades y tecnologías (Dumont & Spielvogel, 2008). El retorno puede tener un efecto positivo en las sociedades de origen según el estudio, pero, en términos macroeconómicos, este impacto no puede ser medido por la falta de información. La OCDE estima que las familias donde hay retornados tienen más propensión a tener negocios propios pero afirman que la relación entre la migración y la inversión es débil (OECD, 2017, p. 170).

En numerosos estudios sobre diferentes países¹⁹, el Banco Mundial también ha argumentado que el retorno puede generar desarrollo a los países de origen gracias a los recursos financieros que traen, una mejor calificación de la mano de obra y un espíritu emprendedor. En los estudios sobre las diásporas, argumentan la manera en que la mano de obra calificada puede ayudar a las empresas en el país de origen mediante

¹⁹ Entre otros: Afganistán: <http://documents.worldbank.org/curated/en/746891516915310370/pdf/122987-WP-P158055-PUBLIC-SummaryReportFINALonline.pdf>
India: <http://www.worldbank.org/en/events/2015/04/24/return-migration-and-geography-of-innovation-in-multinational-enterprises>
Malasia: <http://pubdocs.worldbank.org/en/375771474454575067/Malaysia-DOTW-Migration-of-Talent-and-Taxes-March-2016.pdf>

transferencia de conocimiento. Asimismo, la migración laboral circular, aquella en la que el migrante emigra con una promesa de retornar a su país de origen, permitiría aumentar el PIB. El BM se centra principalmente en las diásporas y en su capacidad de generar desarrollo en el país de origen a través de, entre otros, las remesas, las redes sociales transnacionales, inversión y transferencia de conocimientos (Lowell & Gerova, 2004).

También se acude en general al estudio de la migración de mano de obra calificada y en como la movilidad de esta mano de obra puede incidir positivamente en los países de origen en términos de desarrollo, en estas movilizaciones se incluye el retorno o repatriación de cerebros. El migrante retornado es visto como un fracaso en términos económicos, así, se afirma que “Less successful immigrants, those with below-average wages, are more likely to return migrate” (World Bank, 2018) “those immigrants who eventually leave the host country could be, on average, less skilled than those who remain” (World Bank, 2018); así, se argumenta que el factor de sus calificaciones bajas es el mayor motivo para regresar y lo explican desde el caso de los retornos de los Estados Unidos a Centroamérica. Se centran en la innovación y en el sector de R&D en las empresas en los países de origen.

Esta visión sistemática e instrumentalista del retornado como exitoso o como emprendedor es limitada y deja una serie de cuestionamientos en cuanto a los retornos espontáneos y aquellos caracterizados por la vulnerabilidad del migrante. Se puede entender que el migrante ya no es funcional al mercado de trabajo en el país de destino y es necesario entonces ofrecerle herramientas y soluciones para que retorne a su país de origen. Es así como se formulan estos programas desde las OI. El deseo de controlar permanentemente los flujos migratorios y el regular el mercado de trabajo es la que va a generar en parte el subdesarrollo.

Asistimos, como veremos, a una visión que se reproduce en las políticas migratorias respondiendo a los intereses de estas OI cuyo discurso está saturado pues son estas las voces que reproducen los países de destino de los migrantes según las cuales los retornados son agentes potenciales para el desarrollo a partir de programas como el AVRR. La necesidad de abordar otros aspectos del retorno y de teorizar desde los países de origen nos lleva a preguntarnos sobre las alternativas a la dicotomía éxito/fracaso del proyecto migratorio, pero, además sobre las propuestas que han surgido en América Latina para reinterpretar las migraciones internacionales.

En conclusión, en la discusión sobre la visión entre migración y desarrollo de las OI, los gobiernos, las ONG y los propios migrantes se encuentran varias contradicciones. El regirse por el Derecho Internacional a la vez que se sostienen programas dedicados al emprendimiento y a proyectos productivos por parte de las OI bajo los preceptos de las políticas que rigen el mercado financiero y por ende laboral, choca en varios puntos lo cual permite ahondar en la reflexión migración/desarrollo (Stielike, 2017). En un mundo dicotómico en el que los retornados son vistos como exitosos también hay un espacio para los que fracasan, esto es, los que no cumplen con el objetivo de ahorrar para invertir en sus países de origen a su regreso o no logran insertarse en el mercado laboral a su regreso. Esta es la visión que predomina en el discurso de las OI, se trata ahora de abordar otras visiones, incluyendo la latinoamericana para analizar luego las políticas de retorno en Colombia y Ecuador.

2.3 Más allá de la dicotomía éxito/fracaso

Indagar sobre las visiones alternativas a la hegemónica resulta un desafío a la hora de investigar en América Latina puesto que, la única que se ha definido como teoría proviene de estudios sobre los magrebíes: la teoría de la migración de retorno de Cassarino. Si bien estas bases teóricas surgen de investigaciones sobre el retorno en países de origen del Mediterráneo, siguen siendo desarrollistas. Dado que es un tema relativamente reciente, esta teoría, junto con aportes de otros autores, permiten ir definiendo de alguna manera el retorno más allá de la dicotomía éxito/fracaso planteada por el debate entre migración y desarrollo en las OI y en los Estados receptores.

2.3.1 El retorno: cíclico y dinámico

El reto del estudio de las migraciones de retorno se hace cada vez más difícil en la medida en que, “desde estas nuevas configuraciones de espacio y tiempo de las migraciones contemporáneas, la cuestión del retorno y las imágenes con él asociadas se han multiplicado en formas novedosas y por tanto su conceptualización exige una visión dinámica del mismo” (Cavalcanti & Parella, 2013). Este dinamismo es clave para el estudio de las políticas migratorias pues estas deben tener la suficiente flexibilidad para considerar aspectos como los espacios sociales formados más allá de las fronteras territoriales de los Estados.

Ghosh (2000) expone que hay que tener en cuenta las condiciones en las que el retorno tiene lugar, y se plantea la pregunta del cómo y porque los retornados pueden contribuir al desarrollo. Para Ghosh, es importante replantear o remodelar los esquemas de políticas, herramientas y medidas para el retorno. Es decir que, el Estado debe adoptar una serie de medidas y orientaciones en materia de acogida, acompañamiento y restablecimiento, entre otros, de las personas retornadas, teniendo en cuenta si el regreso es permanente o temporal, real o virtual, voluntario o forzoso, y asistido o espontáneo. Pues, la atención al retorno sobrepasa así la mera acogida de los retornados y plantea la necesidad de identificar sus aptitudes, capacidades, cualificaciones, entre otras, y tener en cuenta la oportunidad o escasez laboral existente en los países de destino (o residencia), así como proporcionar oportunidades de desarrollo personal y comunitario en los países de origen (Ghosh & International Organization for Migration, 2000).

Para el análisis del retorno, es entonces fundamental entender, por un lado, la migración como un proceso cíclico y dinámico, es decir, no como la etapa final del proceso migratorio y, por otro lado, las causas y las motivaciones del migrante para decidir regresar a su país de origen. Al respecto, Glaser y Habers (1974) señalan que los factores que explican su decisión de retornar al país de origen o de quedarse en el país de destino son los sentimientos de patriotismo o discriminación, la influencia de la familia y los amigos, el nivel de ingreso, la situación del mercado laboral y la empatía que logren con sus colegas (Tovar Cuevas & Paredes, 2013).

Desde el transnacionalismo es difícil significar la migración de retorno: tal y como argumenta De Haas (2008), la migración tiende a ser circular y, los migrantes se encuentran con un pie en la sociedad de origen y otro en la de recepción; con ello, los términos de integración y compromiso pueden ser complementarios para los migrantes y ya no sustitutos (p.42). El desarrollo que generen o no los migrantes está entonces definido por las remesas. La migración de retorno no sería permanente sino parte del ciclo migratorio y los migrantes estarían amarrados a su país de origen por otros nexos comunicativos, vacaciones, y migraciones circulares; es decir, que el retorno no condicionaría su aporte al desarrollo (p.43). Uno de los prerequisites para que un migrante retornara a su país de origen sería el mismo desarrollo del país, esto es, si el país mejora sus condiciones económicas, políticas y sociales, hay mayores probabilidades de que un migrante regrese (p.51).

Sobre la circularidad de las migraciones deben mencionarse los programas de migración laboral temporal y circular (MLTC) pues estos se han pensado como soluciones a la escasez de mano de obra en algunos sectores como la agricultura en los países industrializados. Esta posición desarrollista no tiene en cuenta otros factores del migrante que se encuentra desprotegido en términos de sus derechos (Lucas, Peña, & Solanes, 2001). En este esquema no se integra a los migrantes en las sociedades de acogida, pero, al regresar a sus países tampoco se hace necesaria una política de reintegración pues el constante movimiento lo dificulta.

Finalmente, lo que va a determinar los movimientos migratorios es la manera en que se reproduce el capital económico, social y poblacional en cada sociedad. En este sentido, la imagen que tengan los migrantes de sus países de origen los puede conducir a evaluar la posibilidad del retorno, pero, más allá de esto, la posibilidad de invertir en sus países. Y es a esto a lo que se refiere Cassarino cuando analiza la preparación del retorno, que, entre otros, toma en cuenta la situación económica y social del país de origen.

2.3.2 Nivel de preparación y movilización de recursos previa al retorno

En esta línea, Cassarino (2004) retoma en su teorización sobre la migración de retorno conceptos clave del transnacionalismo y de la teoría de redes sociales no sin antes anotar que se deben tener en cuenta cuatro factores principales en el análisis de un proceso migratorio de retorno: (a) el marco de estudio de la migración de retorno no puede limitarse al estudio de la fuerza de trabajo, debe contemplar el estudio de migrantes estudiantes, demandantes de asilo, y refugiados; (b) las reformas liberales han atraído capital extranjero que genera trabajo para los migrantes en general; (c) la reducción de los costos del transporte incide en que el proceso de retorno tenga múltiples estadios y; (d) el flujo de comunicaciones entre las comunidades de origen y los migrantes se ha acrecentado con lo cual se les ha permitido preparar mejor su retorno (Cassarino, 2004).

Seguido a esto, el autor acude a la conceptualización de lo que considera un aporte para el estudio de la migración de retorno: el nivel de preparación y la movilización de recursos. El nivel de preparación puede ser de tres tipos: alto, bajo o inexistente e incluye

dos variables: el deseo de retornar y el nivel de preparación. En cuanto a los recursos que movilizan los migrantes estos se clasifican en: recursos tangibles, recursos intangibles y capital social. Estos recursos son aquellos que pueden movilizar no solo en beneficio propio sino en la comunidad. Ambos factores están influenciados por las circunstancias (institucionales, políticas, económicas, sociales) tanto de los países de origen como de los países receptores.

Lo relevante de esta teoría es que matiza la dicotomía aportando elementos analíticos para tener en cuenta de la experiencia migratoria: la duración de la estancia en el exterior, los patrones de movilización de recursos, el estatus legal, las motivaciones y los proyectos de los migrantes entendiendo que es una población muy heterogénea. Estos migrantes van o no a ser agentes de cambio, pero esto depende en gran medida de las condiciones del post-retorno y de factores macro y micro. Así, entre mayor es el nivel de preparación de un retornado en los términos descritos, mayor es su habilidad para movilizar sus recursos de manera autónoma – sin recurrir a programas de retorno asistido – y mayor será su contribución al desarrollo en su país de origen (Cassarino, 2004); esto es vital para comprender como deben orientarse las políticas según el grado de preparación de cada retornado.

2.3.3 Post-retorno: una (re)integración multidimensional

Entre las realidades del post-retorno, se inscribe el término de reintegración. Algunos autores han acotado el término “*embeddedness*” traducido como integración multidimensional para explicar algunos factores del proceso; se refieren específicamente a la manera en que un sujeto encuentra su lugar en la sociedad y al sentimiento de pertenencia y participación en esta (Davids, 2008, P.96 en: (Hebinck, Sloomweg, & Smith, 2008). Van Houte (2014) plantea también una visión alternativa partiendo de este concepto y de la premisa que no solo se debe estudiar la agencia y la estructura; con ello, se refiere a un estudio de las migraciones que comprenda la estructura, la agencia y la relación entre las dos con lo cual se puede entender la relación entre migración y desarrollo para el estudio del retorno. La integración se estudia desde las dimensiones económica, redes sociales e integración psico-social, que se interrelacionan.

Ambos autores cuestionan la diada migración desarrollo como panacea en los procesos de retorno de los migrantes en cuanto a su sostenibilidad, enfatizando en la necesidad de nuevas aproximaciones a este tema que surgen desde el transnacionalismo

(van Houte & Davids, 2008). El tema de la voluntariedad del retorno es puesto en cuestión en la medida en que son migrantes forzados los que muchas veces regresan y son clasificados como voluntarios, por ejemplo, aquellos a quienes se les niega el estatus de refugiado; de este modo, legalmente, los migrantes no tienen otra opción sino la de retornar. Se hace necesario estudiar la migración de retorno fuera de las fronteras nacionales pues no se puede analizar el proceso sin tener en cuenta las otras fases migratorias: emigración, estadía en el país o países receptores y la decisión de retornar, es necesario mirarlo desde la óptica transnacional. A partir de allí, se concluye que, “when looking at the social reality of returnees, the link between return migration and development is too ambitious. In some cases the two are even negatively linked. With current policies it is therefore unjustified and misleading to suggest that return migration may promote development” (van Houte & Davids, 2008).

Estos conceptos van más allá de una dicotomía tradicional éxito/fracaso del retorno, con lo cual los migrantes se convierten en actores potenciales, ello va a depender también de las condiciones que se den en el país de origen. Sin embargo, hay que preguntarse qué factores se deben tener en cuenta en los casos que nos ocupan. Para ello, nos referiremos en el siguiente apartado a la literatura existente sobre la migración de retorno en América Latina con el objetivo de exponer cómo se define desde los países de origen, en este caso: Colombia y Ecuador. Se intentará replantear la migración de retorno teniendo en cuenta factores aparte del debate migración desarrollo. Ello nos permitirá luego interpretar las políticas que se han negociado y formulado a partir de la difusión del modelo de las OI.

2.4 Hacia una redefinición de la migración de retorno desde América Latina

Si bien los elementos teóricos anteriormente expuestos permiten analizar las políticas migratorias de retorno en América Latina, hay elementos que se escapan dada la particularidad de la región, de cada país e incluso de cada migrante. Así, pensar desde América Latina es una tarea inaplazable en el contexto del debate conceptual sobre las migraciones internacionales de retorno. Por lo tanto, creemos que,

Posicionarnos desde América Latina no es solo una cuestión política, sino también epistemológica, por cuanto nuestro interés es avanzar en marcos de análisis comprensivos de nuestra propia realidad y, en particular, de nuestra posición y situación en estos grandes debates y problemas del mundo contemporáneo. (Canales, 2016)

En este capítulo sobre el retorno, una visión desde los países de origen es necesaria puesto que “los estudios migratorios en América Latina han reproducido varios de los sesgos interpretativos de los campos de saberes migratorios del norte global, han reformulado estos conceptos y los han expandido a partir de las realidades concretas de la región” (G. Herrera, 2017, p. 22). El debate sobre el retorno en nuestra región es reciente y demanda de más investigaciones tanto a nivel teórico como empírico. No se trata en este acápite de revisar todos los estudios sobre el retorno de migrantes en América Latina, se revisarán algunos estudios regionales con el objetivo de que de esta revisión se desprendan conceptos que permitan el análisis posterior de las políticas orientadas a esta población de acuerdo con el marco antes establecido de la relación entre desarrollo y migraciones internacionales predominante en el discurso de las OI.

Para empezar, la región andina ha sido vista tradicionalmente en el tema de las migraciones internacionales como emisora y, aunque esta tendencia persiste, existe una migración de retorno cuyo estudio es reciente e insuficiente. Este ha sido poco problematizado, entre otras razones, porque no siempre se cuenta con datos poblacionales actualizados que permitan determinar el aumento o no del flujo de la migración internacional de retorno hacia estos países. Así mismo, se observa un rezago de los estudios a nivel académico, aunque este tema se ha empezado a estudiar por parte de organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales encargadas de brindar asistencia al migrante que decide retornar a su país desde el proceso de la decisión hasta la llegada al país de origen.

Entre los estudios y otros documentos recopilados en el estado del arte previo a este investigación se encontraron: a) estudios sobre los retornados (caracterizaciones y tipologías), b) estudios sobre la reinserción de los retornados en su país de origen con énfasis en emprendimiento y c) estudios sobre las políticas públicas de migración de retorno (planes, programas y proyectos); entre estos, nos interesa en este apartado aquellos que definen, cuestionan o crean tipologías desde el concepto de la migración de retorno y de los retornados, que cuestionan la visión optimista entre la migración de

retorno y el desarrollo y que plantean nuevas categorías de análisis. Los otros estudios clasificados se abordarán a lo largo del texto. Cabe anotar que muchos estudios dan por sentada la definición del retorno como un regreso al país de origen o esta no queda explícita por lo que no se tienen en consideración para el objetivo de este apartado.

2.4.1 Tipologías de los retornados en América Latina

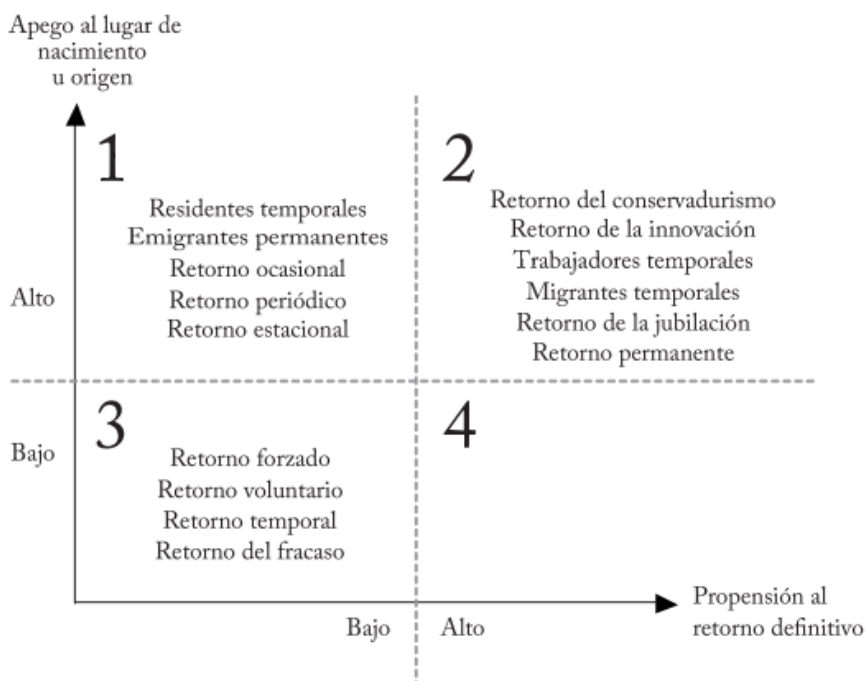
En primer lugar, se pueden referir algunos trabajos sobre el concepto del retorno en América Latina: es el caso de algunas tipologías que se han establecido por diferentes autores de acuerdo con estudios empíricos de caracterización de la migración, así como de estudios teóricos. Pasamos revista a cuatro tipologías sobre el retorno y a dos del proceso de reintegración de los migrantes construidas desde y para los países latinoamericanos.

Referenciamos una tipología que se determina a partir del apego al lugar de nacimiento u origen y la propensión al retorno definitivo (Ver Figura 2-1). Así, el retorno voluntario se ubica en este esquema en la posición 3 que indica bajo apego al lugar de nacimiento y baja propensión al retorno definitivo. Vale la pena destacar en esta tipología los retornos ocasional, periódico y estacional pues incluyen la perspectiva transnacional en la medida en que los migrantes estarían constantemente entre los dos países haciendo que el retorno definitivo sea poco probable. Es también interesante en esta tipología que se incluyen los migrantes temporales y trabajadores temporales situados en la propensión al retorno definitivo junto con el retorno de la jubilación, entre otros, cuyo apego al lugar de origen suele ser alto.

Aunque se dificulta medir la propensión al retorno y el apego al lugar de nacimiento u origen, los tipos establecidos permiten definir varios retornos, es decir, que no nos referimos ya al retorno en singular, primer paso para entender la heterogeneidad y diversidad de las migraciones internacionales de retorno.

Figura 2-1: Clasificación de tipologías de migración de retorno según apego al lugar de nacimiento u origen y propensión al retorno definitivo

Diagrama 1. Clasificación de tipologías de migración de retorno según apego al lugar de nacimiento u origen y propensión al retorno definitivo



Fuente: (Orrego & Martínez, 2015).

Otra tipología es la establecida por Durand (2006) quien define seis tipos de retorno partiendo de la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos: voluntario del migrante establecido, del migrante temporal, transgeneracional, forzado, del fracasado y programado. Para esta investigación nos interesamos primero en la categoría del retorno voluntario del migrante establecido que se refiere a aquellos migrantes que llevan largos periodos en el exterior y que deciden regresar por diversos motivos, pueden ser migrantes retirados o jubilados (Durand, 2006). Segundo, en el retorno del fracasado que obliga a un migrante a retornar por circunstancias desfavorables. Durand explica también, en la línea de Sayad, el concepto de una mitología en torno al retorno en los siguientes términos:

Es un hecho generalizado que la mayoría de los emigrantes parten del terruño pensando en volver. Pero para muchos el regreso efectivo a la tierra de origen se vuelve en la práctica un proyecto cada vez más lejano. No obstante, por más que pasen y pasen los años, siempre queda el gusanillo dentro, la esperanza de volver en

la época del retiro, de retornar cuando cambie la situación política, cuando mejoren las oportunidades laborales o económicas (2006).

El retorno es concebido como etapa final del proceso migratorio y en general, el migrante es visto en la dicotomía éxito/fracaso que se plantea desde la teoría neoclásica que considera que si el migrante retorna a su país de origen es porque su proyecto migratorio fracasó y en términos de costo/beneficio es mejor regresar a su país. La temporalidad del retorno es entonces una variable que debe tenerse en cuenta para formular políticas pues, no es siempre definitivo, hay un espacio para la reemigración.

Con respecto a la migración de retorno a Ecuador desde España, Schramm (2011) también establece una tipología de esta población clasificándolos en: los constantes, los fracasados y los buscadores. Los primeros tendrían un objetivo claro al momento de emigrar con vínculos familiares fuertes; los segundos serían aquellos que estarían motivados por mejorar su situación individual y los terceros, aquellos que buscan nuevas oportunidades en otro país (Ver Tabla 2-2).

Esta tipología tiene en cuenta variables como la estrategia de los migrantes antes de retornar, su distanciamiento o integración, el grado de autonomía individual y la reintegración. Esto con el fin de explicar las relaciones y redes que conforman los migrantes en sus procesos de retorno, pero también concluyendo sobre la visión pesimista del retornado como innovador que, estaría dado, tal y como argumentan Cassarino y otros, por factores externos como la situación socio-económica del país de origen. Schramm enfatiza en ver al migrante más allá de una fuerza laboral pues no es su posición en el mercado de trabajo lo único que determina su decisión de retorno.

Tabla 2-2: Tipología de migrantes retornados

Tipo	(1) Los constantes	(2) Los fracasados	(3) Los buscadores
Fases migratorias	<i>Proyecto familiar, motivado por una fuerte coacción externa</i> – Objetivos concretos y retorno planeado – Capital social disponible en ambas sociedades	<i>Estrategia para mejorar la situación individual</i> – Objetivos menos claros – Distanciamiento emocional	<i>Estrategia para empezar una nueva vida sin voluntad de volver</i> – Solucionar conflictos
	<i>Distanciamiento activo / Conservación de normas y valores</i> – Transacciones simbólicas y materiales aseguran la reproducción de capital social	<i>Distanciamiento limitado</i> – Revaloración de las circunstancias en la sociedad de origen – Idealización de la condición de la red social en origen	<i>Integración activa en la sociedad de llegada</i> – Vínculos fuertes y simbólicos son de relevancia secundaria
	Alto grado de autonomía individual en el proceso de determinación – Objetivos cumplidos – Cercanía emocional / Expectativas	<i>Bajo grado de autonomía individual</i> – Objetivos no cumplidos / Falta de preparación – Expectativas equivocadas en ambos lados	<i>Bajo grado de autonomía individual – fuerte coacción externa</i>
	<i>Reintegración exitosa con perspectivas en Ecuador</i> – Potencial innovador – Reciprocidad y solidaridad se refuerzan → Proyecto migratorio constante	<i>Resignación con la situación con opción a otra emigración</i> – Reintegración sin apoyo de la antigua red social	<i>Reintegración no exitosa, las perspectivas están en España</i> – Acceso a capital social restringido por conflictos aún existentes

Fuente : (Schramm, 2011)

Un análisis del concepto de la migración internacional de retorno hecho desde el caso mexicano que es, tal vez, el más adelantado en estos términos debido a la gran cantidad de población deportada y retornada, muestra su complejidad y la dificultad de su definición. Se intenta elaborar una tipología ya no desde una investigación empírica con variables cualitativas sino para abordar el retorno desde lo cuantitativo llegando así a establecer tipos; los investigadores explican que, “La tipología operativa de migración de retorno propuesta en este trabajo es la siguiente: “1) Migración internacional de retorno histórico, 2) Migración internacional de retorno reciente (intercensal), 3) Migración internacional de retorno reciente (intracensal), y 4) Migración de retorno en movimiento”

(Gandini, Lozano-Ascencio, & Gaspar, 2015). Esta tipología es útil en la medida en que se tengan los datos censales de esta población, de otra manera se dificulta su utilización, es particularmente de interés el cuarto tipo referente a la migración de retorno en movimiento en la que el factor transnacionalismo estaría incluido.

Las clasificaciones de los tipos de retorno en torno al tiempo o la duración son numerosas, se tiende a encontrar que el migrante hace otra migración después del retorno lo que vuelve a plantear la pregunta de la sostenibilidad del mismo. La etapa siguiente al retorno que es vital comprender es la de reintegración o post-retorno, como se definió anteriormente.

Para analizar esta reintegración, Rivera propone dos casos a partir de sus estudios sobre el retorno de mexicanos: reinserción con reemigración y reinserción con establecimiento, con lo cual se tiene en cuenta el factor del tiempo (Rivera Sánchez, 2013). Desde el punto de vista de la teoría neoclásica de las migraciones internacionales, estos dos casos serían parte de la dicotomía éxito/fracaso según la cual, el migrante retornado fracasa si reemigra pues no es sostenible su retorno. Otra propuesta de análisis es aquella que no se centra solo en la reinserción laboral sino que se refiere a la readaptación social y cultural y a la educativa, igualmente importantes en el proceso y que es analizada en el contexto de la Comunidad Andina (Mejía & Castro, 2012).

2.4.2 Vacíos de las propuestas

La dificultad metodológica queda planteada en la medida en que el análisis de la migración de retorno está sujeto a un número de variables alto lo cual afecta las posibilidades para su medición y posterior impacto en las políticas públicas. Las tipologías y definiciones aquí presentadas permiten vislumbrar los diferentes caminos que pueden tomarse para el análisis tanto desde lo cualitativo como desde lo cuantitativo pese a las limitantes de este último. Es preciso, además, hablar de los retornos en plural pues, no solo existen diferentes tipologías, sino que, además estas se quedan cortas ya que cada proceso migratorio es único desde su preparación hasta su reintegración. Las preguntas que debe plantearse el investigador sobre los retornados incluyen: cuantos son, quienes son, porque regresan, qué tanta preparación al retorno tienen, cuál es su situación laboral, de salud, y otras tantas que aún quedan sin respuesta en muchos países de la región debido a la dificultad de la medición.

Muchas de estas tipologías estudian las migraciones internacionales de retorno desde lo individual, desde el sujeto migrante, es decir a nivel micro y desde la sociología. A nivel macro, en los términos planteados por esta investigación, los análisis cualitativos de casos empiezan a leerse, pero estos fijan más su atención en el carácter mismo de las políticas públicas, es importante primero entender estas políticas sin desligarnos de este nivel micro pues, en teoría las políticas deben responder a las demandas de los migrantes.

Ahora bien, si los estudios de caso sobre el retorno se han multiplicado en América Latina, hace falta comprender el retorno en su complejidad como un proceso que empieza desde el momento en que se migra e incluso hasta algunos años después del retorno en su reintegración o reemigración. Las trayectorias de los migrantes que deciden regresar a sus países de origen son diferentes en cada caso y esto dificulta la teorización al respecto. Sin embargo, desde el Sur Global deben plantearse conceptos novedosos que respondan a estas trayectorias y expliquen el abanico de posibilidades del migrante a su regreso, con la dificultad que ello presenta por su carácter heterogéneo. A continuación, se presenta una propuesta de análisis.

2.4.3 Una propuesta para comprender la migración de retorno

Hoy en día el concepto de retorno debe ser reevaluado a la luz de los movimientos migratorios recientes en América Latina. El retorno puede ser concebido como el momento en que se regresa, e incluye la preparación o pre-retorno: este surge por variadas causas entre las más comunes la familia, la falta de empleo, la pérdida del estatus de residente, entre otras. Una vez el migrante llega a su país de origen con la intención de quedarse empieza el post-retorno que implica, entre otros, buscar vivienda y asegurarse un ingreso monetario para su supervivencia. Este proceso de (re)integración de los migrantes o el momento del post-retorno es vital pues es allí donde se encuentran con las dificultades de encontrar trabajo, vivienda, de que sus hijos se adapten a una nueva cultura y educación e incluso idioma. Se puede definir el post-retorno como el periodo que puede ser de un año o dos de adaptación al entorno, esto, de acuerdo con el tiempo que haya vivido una persona en el exterior pues, a más tiempo, más largo puede ser este proceso de reincorporación en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Cabe, en esta etapa del proceso, la reemigración si no se dan las condiciones que el migrante requiere para que su retorno sea sostenible. Este ciclo migratorio puede

entonces no cerrarse con el retorno. ¿Se debe entonces referir a la migración permanente, a la reemigración o a la circularidad cuando se habla de retorno? Son posibles las tres vías.

La estabilización del migrante retornado una vez regresa a su país de origen no puede medirse o evaluarse fácilmente pues se deben tener en cuenta varios factores en el post-retorno. Primero, la situación socioeconómica en la que se encuentra pues ello le va a permitir que su post-retorno se facilite o no. Segundo, las redes sociales que conserve en el país de origen son vitales para facilitar la reintegración. Tercero, la atención que se le brinde al retornado desde el Estado.

En este punto, lo apuntado por Canales sobre la reproducción de las clases sociales en la migración es vital. Si el migrante se compara con otros en su misma situación socioeconómica es posible determinar si su proceso de post-retorno puede ser o no sostenible; es, por lo tanto, un error homogeneizar si se habla de los retornados pues pertenecen a clases sociales diferenciadas, así, no es lo mismo un migrante altamente calificado que un migrante no calificado en términos de las políticas laborales que deben orientarse hacia, por lo menos, estos dos tipos.

Hemos visto como, bajo los conceptos de las OI y en general de los Estados, hay una selectividad en la migración de retorno que propende por una migración según unos criterios sobre las capacidades que tiene el retornado para aportar al desarrollo definidas desde el emprendimiento y desde una perspectiva que se acoge a una economía política neoliberal, es decir, que clasifica o selecciona al migrante retornado a partir de la necesidad del mercado y desde su acumulado, lo considera como capital humano pero no tiene en cuenta su capital social necesariamente. Este modelo es claramente excluyente pues no considera grupos poblacionales como los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) o los jubilados, y tampoco incluye la variable de género.

Con respecto a los NNA, se debe considerar a lo que se podrían denominar retornados de segunda generación, esto es, los hijos de colombianos retornados y nacionalizados. Esta población se consideraría inmigrante en principio y por eso no es posible siempre referirse a la re-incorporación pues en este caso sería una incorporación. Podemos hablar de “Los hijos del retorno” tal como se ha planteado para el caso de los hijos de los exiliados que han retornado a Argentina (Aruj, González, & Oteiza, 2008) que

son una nueva comunidad de inmigrantes con esta característica particular y que pueden naturalizarse.

Entendido esto, es importante resignificar el retorno más allá de una visión desarrollista pues debe pensarse en el bienestar de la persona que regresa y que esta pueda acceder en igualdad de condiciones a los servicios ofrecidos por el Estado, lo cual no es siempre el caso. En algunos casos, el retorno se da para adquirir derechos que tal vez en el país al que migraron no tenían por falta de la documentación requerida, por ejemplo.

Es necesario responder a la pregunta: ¿Cómo se construye el retorno en las políticas públicas? Pues de las respuestas que allí surjan pueden formularse políticas que estén orientadas a un retorno sostenible; es decir, un post-retorno en el que el migrante se incorpore de nuevo a la sociedad de origen desde sus capacidades y en un entorno que no solo proteja sus derechos, sino que le brinde oportunidades para desarrollar plenamente estas capacidades en el entendido de que se inserta su regreso a un país con unas condiciones estructurales específicas y en un modelo de desarrollo económico particular: el del neoliberalismo.

Dicho esto, se propone ahondar en el post-retorno como categoría diferencial del proceso migratorio. No se trata de definirlo como éxito o fracaso sino de valorar los diferentes aspectos que inciden en que la persona no reemigre o que este sea sostenible: lazos familiares, situación psicosocial, empleo, adaptación, acceso a educación. La decisión de retornar depende de una serie de variables que, luego, van a incidir en la reincorporación del migrante a la sociedad. Dependiendo de sus recursos y del nivel de preparación al retorno este podrá reincorporarse mejor. Sin embargo, la atención dada al migrante durante todo el proceso de preparación no es suficiente y debe haber un proceso de acogida en el país de origen que permita que su retorno sea sostenible.

Así, podríamos categorizar los retornos atendiendo a las categorías de reincorporación multidimensional en los ámbitos social, económico y psicológico añadiendo a este el ámbito político en aras de una mejor comprensión de cómo los migrantes pueden ser agentes, no solo de desarrollo económico, pero también en su rol de participantes en la vida política incluso si hablamos desde el transnacionalismo.

II. Parte II: Derroteros de la política migratoria ecuatoriana y colombiana en el contexto internacional y regional

Los conceptos descritos en la primera parte nos permiten profundizar en el contexto internacional, regional y nacional que han conducido a reformas de las instituciones encargadas del tema migratorio, así como a nuevas políticas más acordes con la realidad de la emigración de Colombia y Ecuador en el siglo XXI. Como punto de inflexión se toma la crisis financiera del 2008: así, se abordan los antecedentes de los movimientos poblacionales de estos dos países desde los años ochenta, pues fue en esa década que se adoptaron programas de ajuste estructural que condujeron a migraciones masivas a finales del siglo XX como veremos. A partir de allí, varios países de América Latina reformaron sus políticas migratorias, en ciertos casos algunas estaban reducidas a unos cuantos decretos y no se habían consolidado como políticas. Si bien el objeto de investigación no se extiende a todos los países, la difusión del modelo de las OI se percibe en estos factores observados en Colombia y en Ecuador.

En el capítulo 3 se abordan algunos antecedentes internacionales de la crisis financiera junto con un descriptivo de las trayectorias migratorias en Ecuador y Colombia. En el capítulo 4 se hace referencia a las reformas del Estado en materia migratoria, así como las nuevas políticas puestas en marcha en particular aquellas dirigidas a la población en el exterior. En el capítulo 5 se enfatiza en la migración de retorno analizando las políticas dirigidas a esta población primero, desde su formulación y negociación; segundo, a partir de los planes implementados desde la adopción de estas nuevas políticas haciendo el énfasis en las diferencias y similitudes con respecto al modelo de las OI.

3 Capítulo 3. Colombia y Ecuador: países de emigración en un contexto de crisis financiera

The consequences of the Great Recession are visible in many areas of people's lives. Inequality has increased as millions of jobs have been eliminated and unemployment rates have dramatically risen. Even considering a positive outlook, recovery of employment to pre-recession levels is still several years away in some countries. The crisis occurred at the height of a Latin American migration to regions around the world, with main destinations being North America and Europe, particularly the United States and Spain (Aysa-Lastra & Cachón, 2015, p. 1)

Pensar Colombia y Ecuador como países de emigrantes está hoy por hoy siendo reevaluado en la medida en que las trayectorias de los migrantes se han dibujado con nuevos destinos y, se han convertido también en países de tránsito y destino de migrantes provenientes de otros países de América Latina como Haití, Cuba o Venezuela; en este último caso, Colombia se está convirtiendo en país de destino. Este contexto cambiante no nos impide centrarnos en el estudio de sus antecedentes, pero debe tenerse en cuenta que los factores estructurales no son los únicos que determinan estos flujos. A continuación, describiremos cómo se han configurado los flujos migratorios de Colombia y Ecuador hasta la crisis financiera. Luego, analizaremos los puntos de vista sobre como la crisis afectó estos patrones migratorios o no. Por último, revisaremos el estado actual de las migraciones en estos dos países para proyectar hacia dónde se especula que se dirigen con el objetivo de desmontar el mito del retorno masivo luego de la crisis. Este análisis del contexto nos va a permitir saber cuales son los canales a través de los cuales se comunican unas ideas sobre el retorno y los retornados en diferentes ámbitos que van a influir en la adopción de una y otra política migratoria en los países de origen.

3.1 Colombia y Ecuador: dos historias de emigración reciente

Colombia y Ecuador no son la excepción en tanto países con movimientos poblacionales importantes hacia el exterior en América Latina, reconocida por ser una región de expulsión hasta hace poco pese a la migración interregional. Estos casos específicos generan una discusión sobre el tema migratorio, después de varias décadas de emigración. El contexto socio económico en los años ochenta y noventa es el primer paso en el análisis de los movimientos poblacionales de estos países que, durante esta época, implementaron programas de ajuste estructural. En Colombia, la Constitución de 1991 marcaría el comienzo del neoliberalismo; en Ecuador, la implementación de estos programas llevaría a una crisis profunda de la economía en 1999 que llevó a muchos ecuatorianos a salir del país.

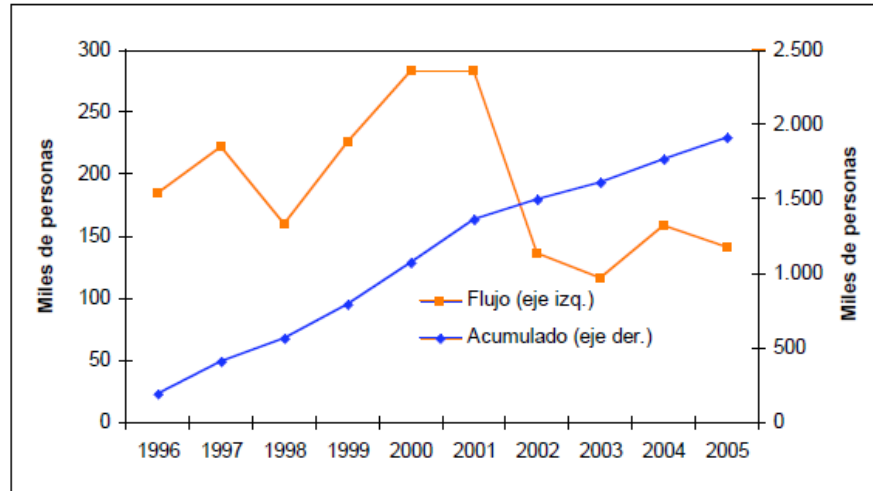
3.1.1. La “masificación” de la emigración colombiana

Se debe resaltar que los estudios sobre las migraciones internacionales en Colombia son relativamente recientes y en el censo de 2005, el último realizado en el país, solo contiene algunas preguntas al respecto, en lo relacionado al lugar de residencia durante los últimos 5 años (DANE, 2008, pp. 15, 95). Para 2006, se decía que “A pesar de la creciente atención que se le está prestando al fenómeno, es relativamente poco lo que sabe acerca de cuántos son, quiénes son y cuál es la situación actual de los colombianos en el exterior y los inmigrantes en Colombia” (Cárdenas & Mejía, 2006) lo cual dificulta el trabajo investigativo a nivel metodológico si se quiere hacer una investigación cuantitativa. Sin embargo, hay algunos datos que este estudio presenta ilustrativos de los flujos migratorios Colombia.

En efecto, en Colombia, la emigración se venía dando desde los años sesenta de manera tímida, en gran parte hacia Venezuela que, en aquel entonces, tenía un boom petrolero. Esta ola hacia Venezuela principalmente se dio en el período 1965-1975 por la constante mano de obra solicitada por el país vecino (L. E. Guarnizo, 2006). La segunda ola es de mediados de los años ochenta y va hasta mediados de los noventa, se debe principalmente al tráfico de drogas. Posteriormente, la intensificación de los flujos de colombianos hacia el exterior se dio por la crisis económica generalizada a finales de los

noventa (Figura 3-1), pero también al conflicto armado. Los destinos de los migrantes colombianos han sido principalmente Venezuela, Estados Unidos y España.

Figura 3-1: Saldo neto de salidas de colombianos 1996-2005



Fuente: DAS, Dirección de extranjería.

Fuente: (Cárdenas & Mejía, 2006)

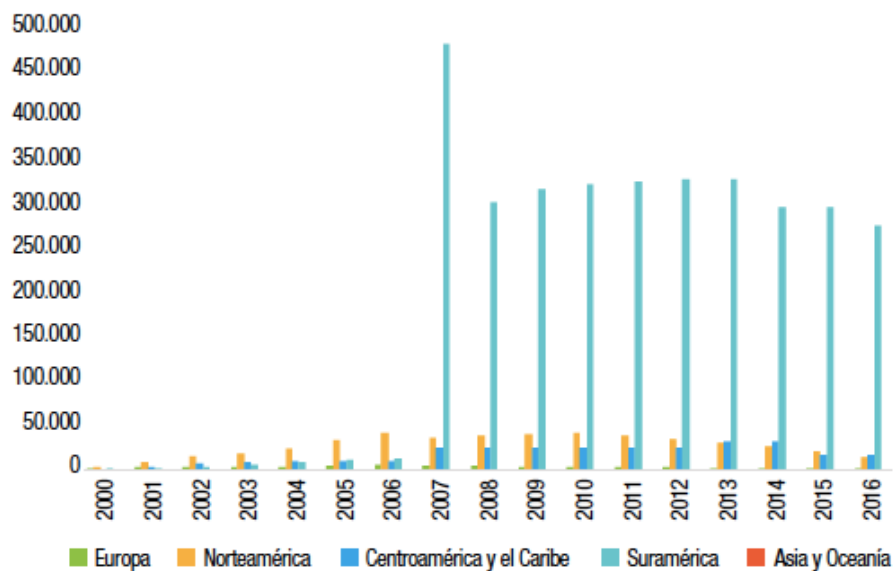
Un estudio en la región Área Metropolitana Centro Occidente (en adelante AMCO) publicado en 2005, muestra que los principales destinos eran España (54%) y Estados Unidos (34%), siendo la mayor emigración durante el periodo 2000-2004 como efecto de la crisis económica (Garay Salamanca, 2005). Es importante resaltar que, para el momento, según el mismo estudio, había poco más de 8.000 retornados en esta región lo cual da una idea de la magnitud del flujo.

Un análisis de los flujos en los primeros años del siglo XXI, es concluyente sobre el hecho que, “La emigración de colombianos no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, lo que sí es nuevo, es su rapidísimo crecimiento, la heterogeneidad de sus orígenes regionales y extracción social, así como la pluralidad de itinerarios y destinos que ha alcanzado en los últimos años” (L. E. Guarnizo, 2006, p. 84).

Además, como hemos señalado, el conflicto armado colombiano ha incidido en la emigración de sus nacionales principalmente hacia los países vecinos, en particular hacia Venezuela y hacia Ecuador en donde han solicitado refugio. Un informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (en adelante CNMH) resalta que, “es necesario pensar en el conflicto armado interno, las estrategias de persecución, la violencia generalizada y las

graves violaciones a los derechos humanos, como principales factores que han forzado a miles de personas colombianas a armarse de valor y abandonar sus hogares como única alternativa para salvaguardar sus vidas” (CNMH, 2018, p. 41). Este mismo informe enfatiza en desconocimiento histórico de la magnitud del fenómeno y la dificultad de determinar esta magnitud por la falta de registros; sin embargo, se puede dimensionar a partir de la información sobre protección internacional en diferentes países que muestra que la mayoría se encuentra en Suramérica (Figura 3-2) y que, suman aproximadamente 600.000 personas a pesar del subregistro.

Figura 3-2: Población colombiana refugiada* por regiones geopolíticas a comienzos del Siglo XXI (2000-2016)



* Incluye personas en situación similar a los refugiados

Fuente: Acnur, Estadísticas Población, 2000-2016.

Fuente: (CNMH, 2018, p. 64)

Si bien la emigración estuvo concentrada en pocos destinos, en el siglo XXI, se ha observado una dispersión en los destinos. Más allá de las cifras, el contexto de estas migraciones está dado por diversos factores ligados a un “deterioro de la economía nacional, especialmente desde finales de los ochentas e inicios de los noventa, como resultado de la introducción de profundas reformas estructurales de corte neoliberal” (L. E. Guarnizo, 2006, p. 86) que conlleva despidos en las empresas y el desempleo de jóvenes profesionales. Además de estas causas de corte estructural de la economía colombiana,

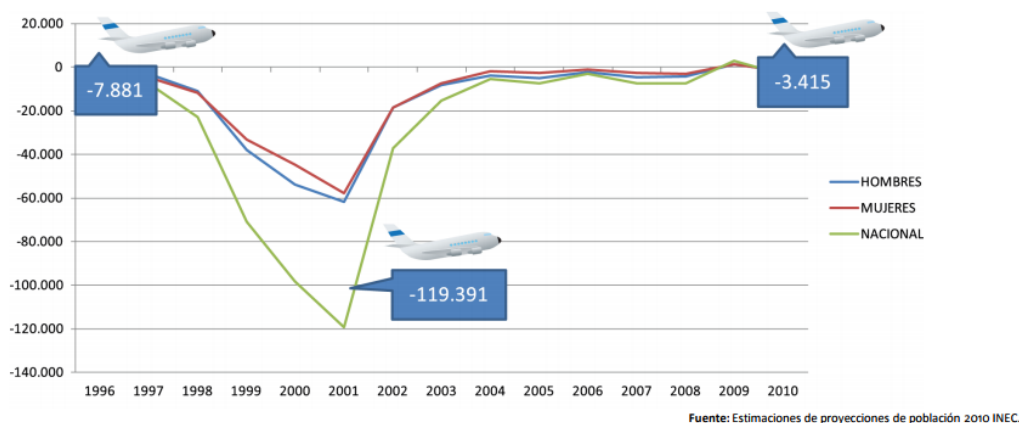
la situación política y social, dada por la generalización de la violencia así como el narcotráfico influyeron en la “masificación de la emigración de colombianos”; a ello se suma la creación de redes transnacionales (L. E. Guamizo, 2006).

3.1.2. “La estampida migratoria ecuatoriana”

En Ecuador, al final de los años noventa, la crisis económica también resultó en una emigración masiva de ecuatorianos. Este movimiento ha sido uno de los más grandes de Ecuador, se estima que alrededor de 120.000 ecuatorianos habían salido del país en 2001 (Figura 3-3). En lo que algunos autores han llamado “La estampida migratoria ecuatoriana” (F. Ramírez Gallegos & Ramírez, 2005) o la fuga, la población sufrió una migración considerable dada la población total del Ecuador. Esto es analizado a partir del contexto político y económico del Ecuador durante los años noventa: una sucesión de gobiernos y la crisis que llevó al periodo de dolarización al final de la década detonaron una emigración masiva²⁰. Los autores resumen en 3 las razones por las cuales se dio la estampida generada a su vez por un evento crítico:

a) el aumento explosivo de la desocupación a raíz de la recesión y la crisis bancaria de 1999; b) el deterioro del poder adquisitivo, sobre todo, de las capas medias y bajas de la población en medio del proceso inflacionario más fuerte de la década; c) la inestabilidad y corrupción políticas que, en torno al feriado bancario, pulverizaron las expectativas y la confianza ciudadana en el país (F. Ramírez Gallegos & Ramírez, 2005).

²⁰ Esto es resumido así: “Claramente, la serie de efectos socio-económicos de la crisis del sistema financiero y del feriado bancario así como el posterior salvataje del sector con recursos estatales (ver recuadro anterior) –una combinación de inflación y recesión juntas, con la consecuente pérdida de poder adquisitivo de los salarios, elevación del desempleo y del subempleo, aumento dramático de la pobreza y de la indigencia, quiebras empresariales masivas, entre otros– sumados a la alta inestabilidad política y a la percepción de los intensos niveles de corrupción en las élites gobernantes, se constituyeron en el *marco de oportunidades* que permitió a específicos sectores sociales optar por la decisión migratoria como una respuesta, individual y colectiva, al estrechamiento de sus oportunidades laborales, salariales y del deterioro de su calidad de vida en general” (F. Ramírez Gallegos & Ramírez, 2005)

Figura 3-3: Saldo neto migratorio 1996-2010

Fuente: INEC http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Proyecciones_Poblacionales/presentacion.pdf

Si bien hasta ese momento Ecuador no había tenido migraciones masivas, el deterioro de la situación en el país generó una emigración sin precedentes que tendría consecuencias importantes no solo en la economía ecuatoriana sino también en las familias y su relación con su país de origen generando vínculos transnacionales que serían importantes en el momento de su regreso como veremos en el Capítulo 7.

3.1.3. Saldos migratorios negativos

En los años siguientes a la crisis la migración siguió en aumento, había pasado de 30.000 ecuatorianos antes de 1997 a un promedio de 120.000 al año en los años 2001-2004. A nivel comparado, las migraciones de estos países fueron mayoritariamente hacia Estados Unidos y España en la primera década del siglo XXI (Tabla 3-1). La tasa de crecimiento en España fue de 158.3% para los ecuatorianos y de 211.6% para los colombianos; en Estados Unidos fue de 30.5% para los ecuatorianos y de 16% para los colombianos. El aumento en el caso español se dio debido a menores barreras migratorias y debido a las redes que formaron en particular los ecuatorianos que trajeron a sus parientes.

Tabla 3-1: Distribución de inmigrantes latinoamericanos en España y Estados Unidos por país de origen (2011)

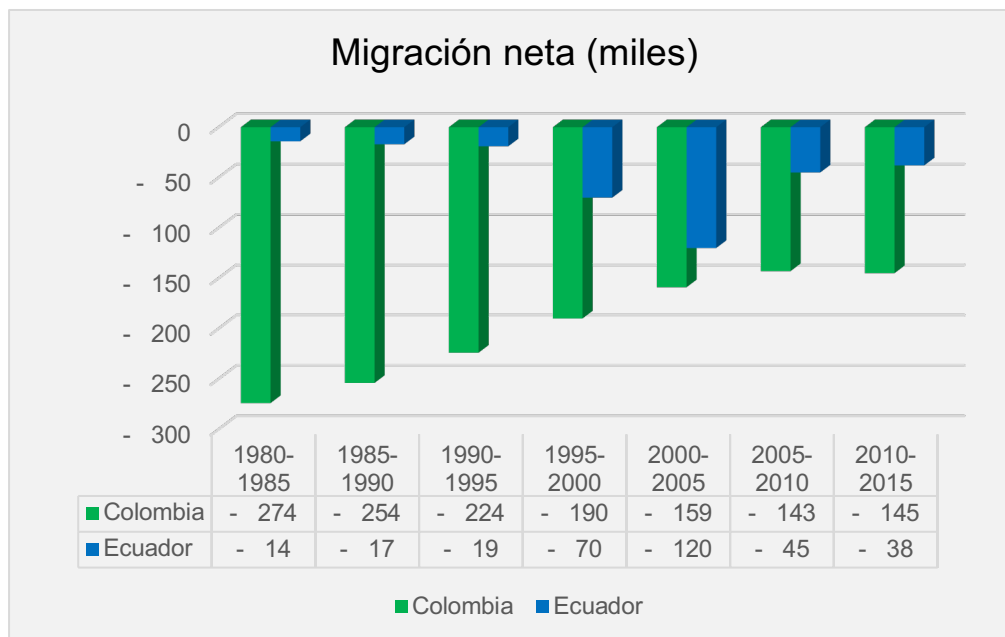
Country of origin	Spain		United States	
	% Latin American	Growth rate in the last decade (2001–2011)	% Latin American	Growth rate in the last decade (2001–2011)
Countries	1,650,243	289.6 %	12,086,358	24.5 %
Ecuador	21.8	158.3	1.1	30.5
Colombia	16.5	211.6	1.6	16.0

Fuente: (Aysa-Lastra & Cachón, 2015)

Estas migraciones “económicas” tanto de ecuatorianos como de colombianos se dieron por la situación económica de crisis de finales de los años noventa. Algunos autores ven estas migraciones como forzadas por el sistema de acumulación capitalista que acrecienta las desigualdades en países en los que se adoptan programas de desarrollo que no benefician a las clases obreras y generan este tipo de movimientos poblacionales de los lugares menos desarrollados hacia los más desarrollados donde es necesitada la mano de obra. Así,

El incremento de las migraciones de latinoamericanos y caribeños hacia Estados Unidos y la Unión Europea fue generado, entre otros factores, por el impacto de planes de ajuste estructural y otras medidas políticas implementadas en la región en las dos últimas décadas del siglo XX. Esa migración se produjo mayoritariamente por vías informales e irregulares, debido a los escasos mecanismos que permiten migrar de manera regular, como los previstos en casos de reunificación familiar o cuando existe un contrato de trabajo (Ceriani, 2011)

Con estas salidas precarias de migrantes, las especificidades del saldo migratorio negativo de ambos países radican en que, en Colombia, se ha mantenido a lo largo de los años desde la década de los ochenta (1980-2015) pese a la disminución del tamaño de la emigración que se refleja a través del saldo migratorio (-274.000 a -145.000); mientras que la emigración ecuatoriana ha aumentado constantemente entre 1980 y el año 2000 (con un balance migratorio de -14.000 a -120.000) antes de sufrir una drástica recaída en el último quinquenio (2000 – 2015) reflejándose en un saldo que pasa de -120.000 a -38.000 (Figura 3-4).

Figura 3-4: Saldo migratorio en Colombia y Ecuador (1980-2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, DVD Edition.

Así, para el año 2011, según datos del Banco Mundial (OIM, 2012), los colombianos viviendo en el exterior sumaban 2.122.100 personas, siendo sus principales destinos, en orden descendiente Estados Unidos, Venezuela y España; pero, según el Ministerio de Relaciones Exteriores sumaban más de 4.700.000 en 2012, lo cual representa aproximadamente el 10% de su población total. Para el caso ecuatoriano, la situación era similar para el 2010: había 280.000 ecuatorianos viviendo en el exterior, en España, Estados Unidos e Italia según datos del INEC; pero, según el INE de España, para el 2011, había 347.360 ecuatorianos residiendo en este país (OIM, 2011) con lo cual conocer el número exacto de ecuatorianos viviendo fuera es una tarea difícil. Esto representa el 2,5% de su población total según proyecciones del INEC.

Para resumir, Colombia y Ecuador son dos países con una trayectoria común de emigración debido a la situación económica de crisis a finales de los años noventa, pero con algunas diferencias. Entre las similitudes se puede destacar que son países de emigración, con destinos definidos como España y Estados Unidos en mayor medida, aunque se hace visible la migración de colombianos hacia Venezuela tanto de migraciones económicas como forzadas por el conflicto interno. Además, los modelos de

desarrollo que han adoptado también inciden en que haya habido migraciones debido al aumento de la desigualdad social y a la falta de empleo (Aysa-Lastra & Cachón, 2015). Las poblaciones han emigrado por la situación económica, pero, en Colombia, el conflicto armado y el narcotráfico tienen incidencia en la migración, además de las desigualdades por la implementación de políticas neoliberales. La apertura comercial y su consecuente crisis fueron un factor determinante de la emigración en aumento a principios del siglo XXI. Ahora veremos, como en el contexto internacional de crisis financiera se adopta un discurso de retorno a estos países, en particular desde España.

3.2 Contexto internacional: el supuesto retorno masivo de inmigrantes tras la crisis financiera

En el año 2007, una profunda crisis financiera golpea a los Estados Unidos y se expande hasta Europa teniendo efectos sobre el desempleo en los países desarrollados, posiblemente sobre las remesas y sobre las dinámicas migratorias (Alonso, 2011). En la lógica de las migraciones internacionales bajo la lupa del mercado internacional de trabajo esto significaba que habría desempleo en los países receptores con lo cual los inmigrantes tendrían que migrar de nuevo a sus países o a otros países en los que la situación laboral fuera mejor, resumido de manera simplista: “la gente emigra buscando trabajo, la crisis genera desempleo, en consecuencia los migrantes deben retomar” (Mejía & Castro, 2012). Según Castles (2018), nos enfrentamos, desde 2008, a una fase post-crisis en las migraciones internacionales que se caracteriza por una creciente politización y por una marginalización e inseguridad de los migrantes con menos calificaciones seguida de una creciente desigualdad (Castles, 2018). Según algunos,

Más allá de los efectos reales de la crisis global en destino y en origen, esta coyuntura se ha convertido en una “oportuna” plataforma para que los países del norte consoliden sus políticas migratorias basadas en enfoques securitistas (garantizar la seguridad nacional y regional), dentro de las cuales los programas de retorno impulsados desde el norte estarían cumpliendo una clara función en esa dirección (Hernández, Maldonado, & Calderón, 2010, p. 127).

Se difunde la idea de que habrá retornos masivos. Así, asociar la migración de retorno con esta crisis económica es un discurso generalizado: “la migración de retorno, ha sido

asumida en especial en la última década, como producto de las situaciones de recesión económica de los países receptores que han generado estrategias y políticas para que los migrantes regresen a sus lugares de origen” (Cataño & Morales, 2015, p. 91). España fue uno de los países más afectados por la crisis siendo uno de los países que más recibe ecuatorianos y colombianos que trabajan en el sector de la construcción duramente golpeado durante la crisis.

Un estudio reciente del retorno desde España muestra que, efectivamente las bajas residenciales de colombianos y ecuatorianos, así como de otros colectivos de inmigrantes como el rumano o el polaco fueron importantes tras la crisis lo cual se revela en el año 2012, pero que persiste al 2016 con 15.718 bajas ecuatorianas y 13.751 bajas colombianas (García, Blasco, & Lozano, 2018). Este estudio resalta varias causas del retorno entre las cuales la familia y el desempleo; también anota que los programas de retorno voluntario y las políticas de atracción de capital humanos en los países de origen fundamentados en una visión del migrante productivo en línea con el discurso mantenido por las OI que vincula la migrante retornado con el desarrollo económico en el país de origen.

Como consecuencia, el incremento en el retorno de migrantes a Ecuador estaría dado por “la persistencia de la crisis financiera internacional que afecta fuertemente las condiciones de reproducción social de las familias ecuatorianas migrantes en los países de destino” (G. Herrera & Pérez Martínez, 2015), además del endurecimiento de las políticas migratorias en los países receptores. En Colombia, el retorno por la crisis económica no fue el discurso predominante, aunque cabe identificar algunos textos editados en Colombia (Roll & Gómez, 2010) sobre distintas vertientes de las migraciones internacionales en tiempos de crisis económica; a los cuales se suman varios análisis sobre el caso colombiano.

3.2.1 La Directiva de Retorno de la Unión Europea: reacciones desde el Sur

En medio de la crisis y de un creciente discurso nacionalista según el cual los inmigrantes son una amenaza para la sociedad tal como anota Brumat, “Estos partidos de ultraderecha atribuyen al “crecimiento incontrolado y masivo de la inmigración” procedente de los países “del tercer mundo”, una gran responsabilidad en la gestación de la crisis que

estarían sufriendo “las naciones y civilización europeas” (Brumat, 2013, p. 9), la Unión Europea dicta la “Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular” más conocida como Directiva de Retorno que financia retornos “voluntarios” de migrantes en situación irregular, con el fin de aliviar el mercado de trabajo. En esta se define el retorno así:

«retorno» el proceso de vuelta de un nacional de un tercer país, bien sea en acatamiento voluntario de una obligación de retorno, bien de modo forzoso a:

- su país de origen, o
- un país de tránsito con arreglo a acuerdos de readmisión comunitarios o bilaterales o de otro tipo, u
- otro tercer país al que el nacional de un tercer país decida volver voluntariamente y en el cual será admitido (Parlamento Europeo y Consejo, 2008)

En esta definición hay que destacar que se refiere a la voluntariedad en medio de una “obligación de retorno” lo cual se contradice, esto quiere decir que, por estar en situación irregular los migrantes deben acogerse a esta Directiva de manera obligatoria, pero, en últimas, el retorno se califica como voluntario. Cabe anotar que esta Directiva se ha aplicado de manera irregular (Fabado, 2015) según el país que corresponda, en detrimento de los derechos de los inmigrantes. Es importante anotar la visión que se tiene en la UE sobre el retorno pues se define a partir de la cooperación al desarrollo:

Devolución a terceros Estados de personas que se encuentran en situación irregular en Europa, convirtiéndose así en una medida de control migratorio con la que reducir el número de situaciones de irregularidad y disuadir del intento de llegar a Europa de esta manera. La regulación de esta medida permite la detención en CIE de estas personas a la espera de ejecutar el retorno. Para que este sea efectivo es necesario disponer de acuerdos de readmisión con los Estados receptores cuya negociación y firma se ha convertido en una actuación prioritaria en la política europea en el marco de la externalización del control migratorio (Rodríguez-Alarcon & Fanjul, 2017)

Las respuestas a esta Directiva desde América Latina no se hacen esperar. Así queda demostrado en un estudio sobre las respuestas de diferentes organizaciones internacionales y de los gobiernos que resume las críticas a la Directiva de Retorno en tres ejes: i) el hecho de que América Latina ha sido receptor de inmigrantes europeos, ii)

también se hace referencia a la Declaración de Lima (“Declaración de Lima,” 2006) que propende por los derechos de los migrantes y, por último, iii) en el hecho de que algunas instituciones pidieron la revisión y modificación de la Directiva (D. Acosta, 2009). Estas respuestas “son signos positivos en la región, especialmente porque proponen políticas comprehensivas que incluyen las causas de la migración y la necesidad de garantizar los derechos de todas las personas migrantes” (Ceriani, 2009); hecho que aún no está del todo consolidado en América Latina pues, algunos países continúan teniendo políticas migratorias ceñidas a la doctrina de la seguridad nacional²¹.

Cabe destacar, entre las respuestas a la Directiva, una carta²² del presidente de Ecuador, en ese entonces Rafael Correa, quien condenó la decisión tomada por la Unión Europea en los siguientes términos: “nos oponemos a la tendencia general a criminalizar la movilidad humana en el espacio europeo y rechazamos frontalmente la validez de esta Directiva del Retorno que a nuestro juicio plantea un verdadero “Estado de Excepción” contra las personas que ejercen su derecho a la movilidad” (Correa, 2008). Otro jefe de Estado, Evo Morales, presidente de Bolivia, también se pronunció al respecto calificándola de “directiva de la vergüenza” (Fernandez, 2008). También desde Colombia, la Plataforma Social Migratoria Hermes, compuesta por diversas organizaciones de la sociedad civil manifestó que: “Al apartarse visiblemente de la defensa de las libertades individuales y del respeto a los Derechos Humanos, es una medida anti-migratoria, que como hecho cumplido afectará a miles de colombianos y de inmigrantes latinoamericanos en Europa”²³. En resumen,

La lucha contra la inmigración irregular ha fortalecido progresivamente un enfoque estrecho y operacional al retorno de los emigrantes. Esta visión dominante es compatible con las preocupaciones de seguridad a corto plazo, pero no es necesariamente consistente con los objetivos de desarrollo a largo plazo (Cassarino, 2008).

La preocupación y rechazo de la Directiva por parte de la sociedad civil y de los gobiernos de América Latina generó un ambiente generalizado en el que debían primar los derechos de los migrantes y, qué, los gobiernos andinos, en particular, debían

²¹ Tal es el caso de Chile, país que se rige por una ley que data de la Dictadura de Pinochet y que, se encuentra debatiendo una nueva ley migratoria.

²³ Plataforma Social Migratoria Hermes: Declaración acerca de la Directiva del Retorno de la Unión Europea

proteger a sus nacionales en el exterior con lo cual, queda planteada una nueva agenda de las migraciones internacionales en la región. Esta idea de primacía de los derechos de los migrantes se va a reflejar en las políticas migratorias, dando lugar a una difusión de ideas sobre lo que deberían contener como veremos en el capítulo 4.

3.2.2 El mito del retorno masivo de migrantes

A pesar de este panorama de restricciones a la migración en los países de acogida y la multiplicidad de estudios que asocian el retorno a este periodo de recesión económica, algunos autores han demostrado que no es cierto que hubiese un regreso masivo de inmigrantes. Así se indica en el caso más ilustrativo en América Latina: el de mexicanos en Estados Unidos; lo que se reduce, en general, es el nivel de emigración (Canales, 2012). También hay una reemigración, para el caso de los migrantes en España hacia otros países como Italia o Alemania, así lo afirman algunos: “Por el momento no existe un regreso masivo de migrantes, ya que esta población es más flexible al momento de movilizarse a otra actividad o lugar para conseguir trabajo. Además, emplea otras tácticas para afrontar la crisis; por ejemplo, compartir la vivienda con otros familiares” (Duque & Rossi, 2009).

Para los casos que aquí nos ocupan, los retornos no fueron la norma luego de la crisis; así lo establece un informe de un proyecto de la Unión Europea sobre modelos de gestión sobre migración: “más que optar por el retorno, en tiempos de crisis la población migrante tiende a realizar ajustes en el corto plazo para cambiar su condición” (Córdova, 2015, 43). Algunos decidieron quedarse y buscar otras oportunidades o reemigrar a países menos afectados por la crisis. Con respecto al retorno desde España de diferentes colectivos entre los cuales los de colombianos y ecuatorianos la magnitud de estos flujos estuvo determinada por las condiciones de los países de origen (Cerrutti, 2016). Los programas de retorno implementados en Europa, anteriormente mencionados, no tuvieron el impacto esperado por tres razones:

- i) el extraordinario desnivel existente entre las condiciones de vida entre origen y destino, incluso en condiciones de crisis en el país receptor; ii) la cobertura temporal que proporcionan las ayudas públicas (seguro de desempleo, renta mínima) a los emigrantes desempleados en la mayor parte de los países de la OCDE; iii) las restrictivas normas de acceso al país, que hace que los emigrantes ya instalados

eviten el retorno por miedo a no poder ingresar de nuevo si las cosas le fuesen mal en su país (Alonso, 2011).

En resumen, tal y como se afirma desde un estudio de la CEPAL al respecto: “lo más destacable es que el regreso masivo no se ha registrado efectivamente. Por el contrario, ha sido muy limitado y, definitivamente, permite afirmar que el retorno sigue siendo un proceso eminentemente selectivo” (CELADE, 2010). El estudio se refiere a la selectividad pues, entre los motivos de los migrantes que no buscan regresar a sus países de origen se encuentran los costos económicos, el nivel de integración, el estatus migratorio alcanzado, la capacidad para enfrentar la crisis, además de las condiciones laborales en el país de origen. Así,

Actualmente en España, muchos inmigrantes antes de retornar intentan explorar las opciones de otros países de la Unión Europea, aprovechando las redes sociales con las que cuentan en ellos y las posibilidades de movilidad que les ofrece el estar ya dentro del espacio europeo y el contar en algunos casos con la nacionalidad española. Incluso antes de tomar la decisión de retornar se prefiere explorar todas las posibilidades que ofrece la situación del paro e incluso el trabajo precario y sumergido, en especial si la estancia en España es legal y especialmente si se cuenta con la nacionalidad española (García et al., 2018)

Según esto, si bien los retornos aumentaron, no fueron masivos pues el tema del arraigo en España frena el retorno. Se hace entonces necesario “alejarse del velo de la crisis del análisis de los procesos de retorno, pues éste obceca la lente del investigador al focalizarse en exceso en los factores económicos y, en consecuencia, no permite ver la complejidad de elementos que valoran los migrantes a la hora de tomar la decisión de volver a su país” (Lera & Pérez-Caramés, 2016, p. 191).

En conclusión, si bien la crisis financiera tuvo algunas consecuencias sobre la migración, el retorno de migrantes no fue la norma para los casos estudiados ni, en general, para América Latina que, en vez de seguir emigrando hacia los Estados Unidos y Europa ha venido aumentando su migración intrarregional gracias a algunos instrumentos regionales, en particular en América del Sur que han permitido una mayor movilidad de la mano de obra, es decir, mayor migración laboral y movilidad estudiantil.

3.3. La migración de retorno desde el exterior tras la crisis

En la actualidad, tanto Colombia como Ecuador siguen siendo países de emigración; si bien esta ha disminuido, no por esto significa que más cantidad de migrantes están retornando al país, exceptuando el caso de la migración desde Venezuela. La dificultad de las caracterizaciones de los migrantes, aunque se han intentado hacer, se pone de presente al momento de dimensionar cuantas personas han vuelto por lo que en este apartado se referirá a los datos oficiales y algunos estudios académicos.

Las cifras existentes muestran que ambos países siguen siendo países de emigración, aunque en Ecuador esta ha disminuido como veremos. Asimismo, en la región han ido en aumento las migraciones intrarregionales con un aumento del 32% en los stocks de latinoamericanos viviendo en un país distinto al de su nacimiento (CEPAL & CELADE, 2016). Así lo afirma también otro estudio sobre el retorno desde España: “el retorno migratorio no constituye hoy en día en España un flujo demográfico masivo, incluso tampoco lo fue durante los años más duros de la crisis, si lo consideramos en términos relativos” (García et al., 2018).

3.3.1. En Colombia “No existen evidencias de oleadas extremas de retornados”

Debe anotarse que los retornados son un grupo muy heterogéneo de personas: en Colombia, solo un estudio (Mejía, 2010) revela las características socio-económicas de los migrantes, fue realizado en 2008 y arroja los siguientes resultados presentados aquí de manera sucinta: son personas entre los 35 y los 44 años, 57% son hombres, 36% completaron la escuela secundaria, 31% regresaron de Estados Unidos, 28% de Venezuela y 16% de España. Los retornados no representan un porcentaje alto de población: para el periodo 2001-2008, se contaba con estimaciones de 319.010 retornados a Colombia (Mejía, 2010), lo que representó 36,3% de los emigrantes para el 2008, representando 1,4% del total de la población. ENMIR (Observatorio Colombiano de Migraciones, 2009). Al respecto, retomando a Mejía con respecto al retorno de migrantes desde España se planteaba que,

También existen razones para considerar poco probable una situación crítica, empezando por el hecho de que hasta el momento no existen evidencias de oleadas extremas de retornados. Los lazos formados en el exterior parecen lo suficientemente importantes para evitar que la mayor parte de los migrantes decidan retornar, incluso en contextos económicos críticos (Mejía, 2013, p. 67)

A pesar de esta afirmación de 2013, hay dos hechos que evidenciaron que sí podría haber retornos numerosos de colombianos. Primero, dos años después, en 2015, se sumarían los más de 20.000 retornados y expulsados de Venezuela durante la crisis que tuvo lugar en agosto de ese año en la frontera colombiana con ese país y aquellos que siguen regresando desde entonces de lo cual no se conocen cifras más allá de las proporcionadas por el Registro Único de Retorno (en adelante RUR) que son claramente inferiores a lo que se refleja en la realidad: se han registrado, desde 2013, 2.415 retornados desde Venezuela (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2017). Este nuevo escenario migratorio con 30% de retornados del flujo total a 2017 (IOM, 2018b) plantea un reto mayor para la política migratoria orientada hacia esta población en Colombia.

Segundo, el retorno de colombianos tras la firma del acuerdo de paz en 2016 podía darse en la medida en que se estipulaba allí. Sin embargo, en este caso, “pese a que se ha promocionado mucho el retorno luego de la firma de los acuerdos, el país aún no cuenta con rutas y protocolos claros que garanticen un retorno adecuado a las víctimas en el exterior” (Rueda, 2018) por lo que este retorno no ha sido numeroso; las víctimas del conflicto consideran que aún no se dan las garantías para un retorno aunque, a pesar de ello, algunos retornan sin tener en cuenta las vías institucionales, es decir de manera espontánea.

3.3.2. Un retorno más promovido que real en Ecuador

En Ecuador, el tema ha sido más estudiado por lo que la caracterización y algunos datos son más accesibles. En el perfil migratorio realizado por la OIM (G. Herrera, Moncayo, & Escobar, 2012), se caracteriza a los retornados de esta manera: tienen educación secundaria completa, los países de los que retornan son España (46%), Estados Unidos (26%) e Italia (6%), los que retornan de Estados Unidos son más hombres que mujeres y de Italia al contrario. En cuanto a las cifras sobre los retornados, aunque vagas por la dificultad de medir estos movimientos, se anota que, en el Ecuador,

según lo reporta la OIM basándose en las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística del Ecuador (INEC), para el 2010 habían retornado 63,888 ecuatorianos, lo que representó en ese año 0,4% de la población total y un tercio más de los que habían salido del país durante el quinquenio 2005-2010, repartidos en las cuatro regiones (Tabla 3-2).

En el plan de desarrollo 2013-2017 se argumenta que:

Después del masivo flujo migratorio a raíz de la crisis de finales del siglo pasado, en los años 2000 tres factores han reducido el saldo migratorio ecuatoriano y aumentado el retorno: el visado Schengen, impuesto en 2003; la crisis económica internacional y la mejora en la calidad de vida en Ecuador. El saldo migratorio pasó de 176 mil en el año 2000 a 43 mil en 2007 (Flacso 2008). En años posteriores, hubo saldos negativos (de retorno) de 6 600 y 5 000 personas en 2009 y 2011, respectivamente. La población emigrante se redujo en un 25% con respecto al censo del 2001 (INEC, 2010a) (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2013)

Tabla 3-2: Incidencia de la población que ha retornado en los últimos cinco años, por región hasta el 2010 (2005-2010)

Región	Retornados	Población total	% Retornados de la población total	% de Retornados de total de retornados
Costa	21.715	7.637.219	0,3 %	34 %
Sierra	38.085	6.081.342	0,6 %	60 %
Amazonía	3.975	739.814	0,5 %	6 %
Insular	113	25.124	0,4 %	0,2 %

Elaboración: SENAMI

Fuente: (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2016b, p. 17)

Un artículo de Migration Policy (2014) se titula de la migración masiva al retorno y se cuestiona este tema de si hay realmente un retorno, argumentando que la política de Rafael Correa estaba más centrada en canalizar las remesas de sus nacionales en el exterior que en la promoción del retorno. En un análisis, se anota que: “Considerando que

a mediados del 2011 el gobierno español declaraba la existencia de más de 409.000 permisos de residencia de ecuatorianos[5] en el país, los resultados de la “operación retorno” han de considerarse como notablemente limitados” (Machado, 2014). Así lo argumentan otros estudios del retorno desde España:

La inmensa mayoría de la población de origen ecuatoriana opta por seguir residiendo en España y por intentar hacer frente a la crisis económica y al auge del desempleo a través de estrategias de supervivencia, que van desde la reducción del consumo, el ahorro en gastos de vivienda o la búsqueda de varios trabajos hasta una mayor movilidad para desplazarse a zonas de España en las que el impacto de la crisis es menor o hay más posibilidades laborales (Moreno-Márquez & Álvarez-Román, 2017).

Estas cifras muestran que, si bien ha habido un ligero aumento en el retorno, la emigración de ecuatorianos y colombianos sigue siendo elevada a pesar de que, durante la crisis, la emigración disminuyó. Las migraciones internacionales en ambos países son dinámicas y, de acuerdo con lo que se ha estudiado, los procesos son cíclicos, es decir, una vez que un migrante obtiene la residencia permanente en otro país tiende a ir y venir sin establecerse en ninguno de los dos países. Otro rasgo que reflejan estudios recientes es una diversificación de los destinos de los emigrantes siendo América Latina la que más recibe ecuatorianos y en mayor medida colombianos en otros países como Ecuador o Venezuela, aunque en este último caso, la tendencia se está revirtiendo.

La pregunta de ¿Por qué seguimos emigrando? Es vigente y puede tener respuesta en factores estructurales como la persistencia del desempleo, de los niveles de pobreza y de falta de oportunidades (Capítulo 6). En el siguiente capítulo veremos cómo han estado orientadas las políticas hacia los nacionales en el exterior con el fundamento de la importancia de las remesas para ambos países y también como se han reconfigurado o creado políticas migratorias en un contexto internacional que promueve los derechos de los migrantes pero que también se basa en el factor económico para su formulación, inspirado en el modelo de las OI que se difunde en América Latina.

4. Capítulo 4. Reformas del Estado y nuevas políticas migratorias

Durante el siglo XXI y debido al contexto anteriormente descrito, muchos gobiernos de los países en América Latina empiezan a crear o reformar sus políticas migratorias, pero también las instituciones encargadas del tema. Estos nuevos instrumentos e instituciones se adoptan con el objetivo de adaptarse a las nuevas realidades migratorias de la región, aunque, como veremos, los procesos de formulación y su posterior implementación se presentan como el mayor reto para los gobiernos debido en parte al dinamismo de los flujos migratorios, pero, también a una débil institucionalidad. Es posible creer que el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos luego de los eventos del 11 de septiembre y en la Unión Europea debido a la crisis financiera pueden haber influenciado el curso de las políticas migratorias en América Latina y, puntualmente, sus políticas hacia la población en el exterior.

Antes de pasar a analizar estas políticas, debe es necesario describir brevemente el contexto político de los casos analizados. Así, en Ecuador, tras cambios sucesivos de gobierno debido a la crisis económica, hay un cambio en 2007 con Rafael Correa quien representa una visión alternativa, pro derechos humanos y propende por la política del Buen Vivir lo cual se verá reflejado en el planteamiento de las políticas migratorias. Este concepto se fundamenta en principios indígenas:

La concepción del Buen Vivir necesariamente recurre a la idea del «nosotros» porque el mundo no puede ser entendido desde la perspectiva del «yo» de Occidente. La comunidad cobija, protege, demanda y es parte del nosotros. La comunidad es el sustento y es la base de la reproducción de ese sujeto colectivo que todos y cada uno «somos». De ahí que el ser humano sea concebido como una pieza de este todo, que no puede ser entendido sólo como una sumatoria de sus partes. La totalidad se expresa en cada ser y cada ser en la totalidad. «El universo es permanente, siempre ha existido y existirá; nace y muere dentro de sí mismo y sólo el tiempo lo cambia» (pensamiento kichwa) (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2009, p. 32).

Este cambio político vino con la estabilidad de Correa en el poder hasta el 2017 y con cambios sociales importantes en términos de la asignación de recursos acompañados de una reforma del Estado; sin embargo, estas medidas no se vieron reflejadas en una redistribución del ingreso ni en inclusión social de los pobres durante su primer mandato (Naranjo, 2013).

Entretanto, en Colombia, durante los años 2000 hay una continuidad de gobiernos de centro-derecha y empieza a modificarse la visión de país en la institucionalidad con el lema “Colombia es Pasión” bajo la doctrina de la seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe. Después, se pretende dar continuidad, bajo el lema “Colombia, Realismo Mágico”. En 2010 es electo Juan Manuel Santos, como continuidad; sin embargo, este va a priorizar en la agenda pública el proceso de paz con la guerrilla de las FARC.

Las agendas nacionales de ambos gobiernos son diferentes pues, mientras el gobierno ecuatoriano hace el énfasis en la recuperación económica a través, entre otros, del retorno de migrantes y un diálogo permanente con los ecuatorianos en el exterior, el gobierno colombiano se centra en la seguridad democrática y posteriormente en el proceso de paz.

En este capítulo se describen, luego de mostrar cual es el contexto regional en materia migratoria, las reformas institucionales de Colombia y Ecuador desde el año 2006 para entender el funcionamiento y el peso que se le da en cada país a lo que se denomina la gestión migratoria (*migration management*), tal y como se entiende desde las OI. Luego, se analizan las políticas migratorias haciendo énfasis en el rol de la población en el exterior en el desarrollo de estos países y en la adopción de políticas acordes a las comunicadas con los principios de las OI y con lo establecido en los acuerdos regionales y otros espacios intergubernamentales, sin ahondar aún en el tema del retorno que se abordará en el siguiente capítulo.

4.1 Agenda del debate sobre migraciones internacionales en Suramérica: una coyuntura histórica

El contexto regional de las migraciones internacionales ha sido cambiante en el siglo XXI debido al cambio de los patrones de los flujos poblacionales, pero también por políticas migratorias cada vez más securitistas de los países de acogida de los

inmigrantes latinoamericanos. Como respuesta, se han creado varios espacios intergubernamentales de discusión y, en los organismos regionales ya existentes se han creado normas referentes a este tema. Asimismo, el giro a la izquierda en algunos países como Bolivia, Argentina y Ecuador, con fuertes figuras en el ejecutivo ha estado acompañado de un discurso a favor de los derechos humanos de los migrantes; así “The development of populist liberalism in the sphere of immigration has been driven by concerns regarding emigration and diaspora policies and took place in counter-position to the immigration rhetoric of Western immigrant receiving states that rejects and criminalizes irregular immigration” (D. Acosta & Freier, 2015).

Si bien este acápite no pretende ser exhaustivo con respecto a la gobernanza de las migraciones en América Latina, si pretende dar un panorama que ayude a explicar por qué en Colombia y en Ecuador se han reformado las instituciones y creado nuevas políticas migratorias que responden justamente a esta dinámica que se vive en varios países. ¿Qué puntos destacar de la agenda sobre migración internacional en Suramérica? Si bien no se refiere en todos los casos a la migración de retorno, si existen unos instrumentos sobre movilidad que se han adoptado tanto en los procesos de integración regional como en otras instancias que conciernen tanto a Colombia como a Ecuador a nivel intergubernamental. Se abordarán en cada caso los principios y acciones emprendidas en el ámbito de la libre movilidad y el derecho al retorno en caso de que este sea mencionado.

4.1.1 Las preocupaciones de la Organización de Estados Americanos OEA y la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH sobre la movilidad humana

Primero, como miembros de la OEA, tanto Colombia como Ecuador están sometidos a la CIDH. En un documento que contiene la normativa de la CIDH al respecto, se pone de presente la categoría de movilidad humana en el entendido de que se refiere tanto a los desplazamientos internos como a las migraciones internacionales. Este informe se da en el siguiente contexto:

La Comisión ha identificado que uno de los principales desafíos que enfrentan las personas en el contexto de la migración en materia de derechos humanos en la región es la persistencia de un gran número de políticas, leyes y prácticas

estatales, así como de acciones y omisiones de actores no estatales y personas individuales, que desconocen las personas en el contexto de la migración como sujetos de derecho y que violan sus derechos humanos (CIDH, 2009, p. 13).

La preocupación de la CIDH se argumenta en la adopción de políticas con enfoque de seguridad nacional que no tienen como fundamento el enfoque de derechos humanos. Se definen las categorías y se presenta la normativa vigente. Aunque este informe es principalmente para las migraciones forzadas, permite mostrar que hay una preocupación mayor en este año por las migraciones internacionales y, debido a la formulación de nuevas políticas en América Latina tal y como queda expuesto en el texto²⁴.

En este marco, los procesos de integración regional en Suramérica, más allá de ser económicos, han expuesto la necesidad de la libertad de circulación de las personas, así como algunos puntos sobre la migración de retorno que se describen brevemente a continuación.

4.1.2 La libre movilidad en los procesos de integración regional

Comunidad Andina – CAN²⁵

Para empezar, la Comunidad Andina (CAN) introduce en 2003 normas para la libre circulación suscritas por Colombia y Ecuador mediante la Decisión 545, Instrumento Andino de Migración Laboral, aunque, en general esta no ha tenido resultados en términos de los derechos de movilidad (D. Acosta, 2015). También existe el Foro Andino de Migraciones que se ha reunido cuatro veces, sin mayores resultados y sin la vinculación de los países al “Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones”.

En 2015 se adopta el Estatuto Andino de Movilidad Humana²⁶ (Decisión 1343 de 2015) que es, “un referente de respeto y garantía de Derechos Humanos para todos los

²⁴ Este informe resulta particularmente relevante en momentos en que las políticas migratorias de algunos Estados de la región están más enfocadas en un abordaje de la migración más desde un enfoque de seguridad nacional y contención de los flujos migratorios que desde un enfoque de derechos humanos. Durante los últimos años, la Comisión ha observado con preocupación cómo algunos Estados han endurecido sus políticas migratorias a partir de una mayor utilización de medidas tendientes a: a) la externalización del control migratorio; b) la securitización de las fronteras; c) la criminalización de los migrantes, en particular de migrantes en situación irregular a través del uso generalizado de la detención migratoria y de deportaciones sumarias; d) limitar el acceso a procedimientos de protección internacional, en articular al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiados (CIDH, 2009)

²⁵ Sobre la normativa andina en materia migratoria referirse al Capítulo 5 “El proceso andino de construcción de una política migratoria común” del libro (Castro & Herrera, 2013)

migrantes de la subregión, impulsando una verdadera libertad de movilidad al interior de los países andinos y un trato igualitario para todas las personas, sin ningún tipo de discriminación por su nacionalidad” (Parlamento Andino, 2015). En este se destacan los principios que rigen: igualdad y no discriminación, reconocimiento del derecho a migrar y a la movilidad humana, no devolución, pro personas, unidad familiar, información necesaria, integralidad, coherencia en el tratamiento de las personas en situación y contexto de movilidad, participación política, libre movilidad e integración, atención prioritaria a sectores vulnerables, carácter excepcional de privación de la libertad y retorno voluntario, digno y seguro.

En este último punto vale la pena resaltar la definición que se da en este estatuto sobre los retornados: “Se refiere a la persona que, de manera voluntaria, digna y segura regresa al país de origen o de última residencia, después de haber permanecido por fuera del mismo, al menos un año” (Parlamento Andino, 2015), se tiene en cuenta una temporalidad de un año; pero, lo que se subraya es la voluntariedad como principio de este retorno. No queda explícitamente definido a qué se refiere el retorno “digno” y “seguro” aunque se infiere de lo segundo que sea en condiciones de seguridad para las repatriaciones de refugiados ya que se habla de la migración forzada. Sin embargo, cuando se define el principio del retorno, se anota:

Los Estados Miembros velarán por que el retorno de sus nacionales, así como el de los ciudadanos andinos que hayan transitado por su territorio se dé en condiciones voluntarias, dignas y seguras. En este sentido, los Consulados de los países andinos acompañarán a los migrantes en los procesos de deportación y promoverán el respeto de las garantías mínimas procesales (Parlamento Andino, 2015)

Se hace referencia a la deportación y no queda establecido porque se menciona el retorno voluntario siendo las deportaciones y expulsiones procesos forzados en las migraciones internacionales. En general, este estatuto se fundamenta en un enfoque de derechos.

²⁶ ART 74.- DEROGACIÓN DE OTRAS DECISIONES. En la fecha de vigencia del presente Estatuto, en los contenidos que se opongan al mismo, quedan derogadas las siguientes Decisiones: Decisión 397 sobre la creación de la Tarjeta Andina de Migración (TAM), Decisión 503 sobre reconocimiento de documentos nacionales de identificación, Decisión 504 sobre creación del Pasaporte Andino, Decisión 525 sobre características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino, Decisión 526 sobre la creación de ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros, Decisión 545 sobre el Instrumento Andino de Migración Laboral.

Alianza del Pacífico - AP

A pesar de ser un proceso relativamente nuevo dentro del periodo estudiado, la Alianza del Pacífico también fundamenta su integración regional en la libertad de circulación y ha tomado algunas decisiones al respecto. En el acuerdo macro, se destaca “la importancia de facilitar el libre movimiento de personas entre las Partes, como un mecanismo que coadyuve a crear mejores condiciones de competitividad y desarrollo económico” (Alianza del Pacífico, 2012). En este sentido, la AP ha impulsado la movilidad estudiantil y académica a través de becas y también ha suprimido las visas de turismo a los países miembros. También se destacan los avances en materia de migración laboral.

Mercosur

Por su parte, Mercosur suscribió un Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile del que hacen parte tanto Ecuador como Colombia. Este instrumento se fundamenta en el fortalecimiento de la integración regional y en la libre circulación de personas y permite acceder a una residencia a los ciudadanos de países de Mercosur y asociados para garantizar sus derechos. Junto con el IPPDH, se construyó un manual regional de derechos humanos de personas migrantes en la que se refiere en un capítulo al derecho al retorno y toma como definiciones las dadas por la OIM distinguiendo tres tipos:

VOLUNTARIA, cuando los inmigrantes deciden en cualquier momento volver a su país de origen por voluntad y por cuenta propia.

VOLUNTARIA OBLIGADA, cuando las personas se encuentran al final de su condición de protección temporal, se rechaza el asilo, o no pueden permanecer y eligen volver por su propia voluntad.

INVOLUNTARIA, como resultado de la orden de deportación dictada por las autoridades del Estado de destino (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, 2017).

Es particular la definición de “voluntaria obligada” puesto que representa en sí una contradicción. En este sentido, este manual es el más completo dentro de los procesos de integración regional.

Unión de Naciones Suramericanas – Unasur

Vale la pena referirse brevemente al Unasur, pues, aunque también es reciente, ha influido en las ideas sobre la libre circulación de personas. Unasur ha adoptado la ciudadanía suramericana establecida en un documento y definida así:

La ciudadanía suramericana es la condición jurídica de acceso progresivo a derechos, deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la UNASUR. Es una ampliación, no sustitutiva, de las ciudadanía nacionales. Asimismo, es la condición de identidad, pertenencia y arraigo a la tierra suramericana, a sus tradiciones y costumbres, a sus culturas diversas, a sus lenguas e idiomas y a sus cosmovisiones, cuyo fundamento primario es la historia compartida de los países miembros de la UNASUR.

Además de ello, contiene los siguientes derechos:

Los ciudadanos y ciudadanas suramericanos, en el marco de los ordenamientos jurídicos de la UNASUR y de los Estados miembros tienen, entre otros, el derecho a:

- La libre movilidad y residencia dentro de la región.
- La consecución de la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas en cualquiera de los países.
- La protección y defensa de sus derechos contra el racismo, la xenofobia y la discriminación y el abuso de autoridad, así como contra la criminalización por su calidad de migrantes.
- La convivencia, la inclusión sociolaboral, la participación ciudadana y la integración.
- Peticionar ante los organismos que a tal fin formen parte de la estructura institucional de la UNASUR para el reconocimiento, reivindicación y defensa de estos derechos, en cualquier circunstancia que así lo amerite.

Todos estos derechos se garantizarán sin ningún tipo de discriminación a los ciudadanos y ciudadanas de los países miembros de UNASUR en cualquier territorio de la región suramericana. (“UNASUR Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana,” n.d.)

Este marco de protección de derechos es el que viene adoptándose por parte de las entidades gubernamentales en América Latina como respuesta a los cambios en los flujos migratorios. Lo establecido por Unasur en cuanto a una utópica “ciudadanía suramericana” se define en el contexto de reformas de las políticas migratorias en varios países que representan un desafío para la libre movilidad en la región.

4.1.3 Otros espacios con interés en las migraciones internacionales

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL

La CEPAL, parte de las Naciones Unidas, y quien recaba información de diferentes aspectos poblacionales y socioeconómicos en América Latina, en el Consenso de Montevideo reclama los derechos de los migrantes, siendo uno de sus objetivos el:

Proteger decididamente los derechos humanos, evitando toda forma de criminalización de la migración, garantizando el acceso a servicios sociales básicos, de educación y de salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva cuando corresponda, para todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, prestando particular atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los menores no acompañados, las personas que se desplazan en situación irregular, las mujeres víctimas de la violencia, las víctimas de trata, las repatriadas y las que se desplazan forzosamente buscando refugio (CEPAL, 2013)

En esta línea se subraya también la importancia de la cooperación regional, de los acuerdos binacionales y multilaterales y la inclusión de la regulación migratoria en la agenda regional. Si bien el tema es tratado únicamente en dos páginas de este tratado, es relevante en la medida en que lo pone también en su agenda.

Conferencia Suramericana sobre Migraciones - CSM

Otro espacio, ya no de integración regional pero intergubernamental en el que confluyen varios países entre los cuales Ecuador y Colombia es la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (en adelante CSM) cuyo objetivo es el de “generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las

migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional²⁷. Las decisiones y pronunciamientos que allí se han adoptado desde su primera reunión en el año 2000; en 2010 se estableció un Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM) (Conferencia Sudamericana de Migraciones, 2010). La CSM ha optado por una visión de libre movilidad y de ciudadanía suramericana reiterando entre otros puntos:

El significativo aporte de las personas migrantes al desarrollo social, económico, cultural y educativo en los países de acogida, así como los efectos positivos que las dinámicas migratorias producen para el bienestar y desarrollo de los países de origen, subrayando, en particular, que las remesas de los migrantes son resultado de economías personales que no pueden ser consideradas como ayuda para el desarrollo. (Red Internacional de Migración y Desarrollo, 2011).

Destaca la visión de la CSM en tanto considera que las remesas no pueden ser sustitutas de políticas de desarrollo. También, que dentro de su objetivo principal esté el desarrollar políticas migratorias en relación con la integración regional. El interés de la CSM está centrado en el debate migración y desarrollo y, en particular, en el tema de protección de derechos de los migrantes y sus familias. Se opta por un enfoque del desarrollo en todas sus dimensiones y no sólo la económica, es decir, una visión del desarrollo humano. Hay que anotar que la CSM es apoyada por la OIM que hace las veces de Secretaría Técnica. En cuanto a las acciones emprendidas, estas son únicamente recomendaciones de y para los gobiernos de la región.

4.1.4 Elementos de difusión del modelo

En un recuento de todos los organismos involucrados con el tema migratorio en América Latina se concluye sobre los desafíos que se plantean en estas instancias (Mejía, 2015a):

- Hacer efectivos los derechos de los migrantes y de otras poblaciones en movimiento dentro de la región

²⁷ La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), proceso que tuvo sus inicios por iniciativa de gobiernos sudamericanos y con la cooperación técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en Lima, en el año de 1999 a partir del "Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo".

- Vincular las políticas migratorias con otras políticas sociales y económicas, y con los propósitos del desarrollo
- Avanzar en cooperación intrarregional y sur-sur en general

En este sentido se anota, por ejemplo, en el caso de Mercosur, que, “on the domestic front, the emphasis on an open door orientation and human rights approach allows masking the cost/benefit calculus involved in the regularization of immigrants under the glaze of humanitarian ideals which are uncontested and likely to gather political support” (Margheritis, 2013) lo cual plantea unas problemáticas más allá de la agenda meramente migratoria que tienen que ver con aspectos estructurales de algunos países como son la pobreza o la desigualdad y que deben estudiarse en conjunción con las migraciones internacionales.

De manera reciente, para el Pacto Mundial ya ha habido discusiones y se han presentado informes en la CEPAL con respecto a este tema que se firmará en el 2018: el comunicado final responde a las preocupaciones por parte de las organizaciones latinoamericanas en algunos puntos como la migración irregular y la necesidad de regularizar el estatus de estos migrantes para que así tengan acceso a los derechos que les otorgan los marcos legales de los diferentes países (ECLAC, 2017).

Muchas de las preocupaciones, comunicados, decisiones e iniciativas de diferentes organizaciones latinoamericanas han estado ligadas a tener en cuenta los derechos humanos, así como el desarrollo en las migraciones, qué, como ya se ha mencionado, es la línea de las organizaciones internacionales como la OIM. Resalta que, en adelante, el tema migratorio está incluido en el capítulo Pobreza de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) lo cual también tiene un peso menor frente a otros Objetivos, no siendo las migraciones internacionales uno de ellos. Los procesos de integración regional tienden hacia una integración de la movilidad laboral mas no se ocupa de las migraciones forzadas, con lo que prima el interés económico en términos de lo que puede aportar un migrante al mercado laboral de otro país como lo es en el caso de la AP o Mercosur, pero no se ocupa de otro tipo de migraciones. Se tiende a desligar el género de estos análisis. Solo se integran quienes sean útiles al mercado laboral.

En efecto, la gobernanza de las migraciones no tiene hoy un régimen jurídico que le permita una efectiva protección de derechos (Castro, 2013); así,

Las debilidades de la estructura estatal imponen serias limitaciones al diseño e implementación de políticas, pues el modelo de organización de compartimentos estancos, excesivamente fragmentadas plantea importantes dificultades para armonizar y concretar las competencias propias y las compartidas, articular niveles de gobierno (local, regional, nacional e internacional), e integrar la participación de las organizaciones de la sociedad civil (Gainza, 2013)

En este contexto, muchos países de América Latina empiezan a reformar sus políticas migratorias para que estén acordes con estos lineamientos que se están difundiendo en la región y a nivel mundial. Algunos ejemplos recientes son la política brasileña, la argentina o la chilena. Son también de resaltar las reformas que se están dando en México en el contexto del retorno de migrantes por la llegada de Donald Trump al poder y sus políticas anti-inmigrantes que han generado un contexto hostil hacia los inmigrantes, acrecentando el flujo hacia México. Si bien muchas de las medidas que se han tomado por parte de estos gobiernos responden a situaciones coyunturales como el flujo de haitianos y cubanos o el reciente flujo de venezolanos además de las migraciones intra-regionales, las reformas estatales también han tenido lugar en el tema migratorio: es el caso de Colombia y Ecuador.

4.2 Operación de la política migratoria

Como vimos en el anterior capítulo, Colombia y Ecuador, en tanto países de emigrantes, durante algunas décadas no se preocuparon de tener una política migratoria o instituciones encargadas del tema más allá de los controles migratorios de entradas y salidas del país. En Colombia este proceso de renovación y creación de instituciones dedicadas a las comunidades viviendo en el exterior empieza antes que en Ecuador puesto que su emigración es de más larga data. Veremos, a partir de cómo se sitúan las migraciones en el aparato estatal de ambos países, la importancia que se le asignan a través del tiempo y cómo este aparato se ha desarrollado, en particular en el caso ecuatoriano.

4.2.1 El desarrollo del aparato estatal asignado a las migraciones internacionales en Colombia

En Colombia, la Constitución de 1991 sentó las bases para la ampliación de derechos de los colombianos en el exterior, se otorgaron el derecho a la doble ciudadanía y a la representación en el Congreso. En 1997, se otorgó el derecho a votar en las elecciones parlamentarias²⁸ y a la elección al Congreso como representante de la región de origen.

En el 2003, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, mediante el Decreto 1239, se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración “como un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país”. Dentro de sus funciones se incluye atención a los colombianos en el exterior y también a los retornados. Esta Comisión funciona hasta la fecha, ahora bajo la Ley del Sistema Nacional de Migraciones y está conformada por las entidades responsables del tema migratorio de la siguiente manera:

El Ministro del Interior y de Justicia, o su delegado;

El Ministro de Relaciones Exteriores, o su delegado;

El Ministro de Defensa Nacional, o su delegado;

El Ministro de la Protección Social, o su delegado;

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado;

El Director del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, o su delegado;

El Director General del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado;

El Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -Icfes-, o su delegado;

El Director del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -Mariano Ospina Pérez- Icetex-, o su delegado;

²⁸ En 1961 se había otorgado a los colombianos en el exterior el derecho al voto en elecciones presidenciales.

El Director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.²⁹;

La operatividad de esta Comisión, quien desde ese entonces tiene como objetivo proponer programas para colombianos retornados, ha sido nula (Colexret, 2018a, 2018b). Luego, en el año 2004, se crea el Programa Colombia Nos Une (CNU) como parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y como encargado de la población colombiana en el exterior; es un grupo interno de trabajo de vinculación a colombianos en el exterior que depende de la Secretaría General en su función de “Asuntos consulares y comunidades colombianas en el exterior” (Resolución 3131, 2004). Cabe anotar que, como antecedente de CNU, se crearon en 1996 el Programa Colombia para todos y en 1998 el Programa para las Comunidades Colombianas en el Exterior.

Hasta ese momento, “las políticas migratorias se limitan a ser fuentes de actividades culturales y que pretenden el fortalecimiento y la no desaparición del vínculo con Colombia” (Peña Huertas, 2008). Para el 2006, Guarnizo (2006) hacia un balance de la

²⁹ ARTÍCULO 4o. La Comisión Nacional Intersectorial de Migración, tendrá, las siguientes funciones, relacionadas con asuntos migratorios, sobre las cuales efectuará recomendaciones:

1. Sugerir las pautas para la fijación y coordinación de la política migratoria.
2. Coordinar estudios relacionados con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público y sanitario, que tengan incidencia en materia migratoria nacional.
3. Efectuar estudios sobre profesiones que sean consideradas como de utilidad o beneficio para el país, o que promuevan el fortalecimiento de la comunidad de investigadores en el país.
4. Estudiar y sugerir las zonas del territorio nacional cuyo desarrollo se considere prioritario y conveniente por las autoridades nacionales, para autorizar el ingreso de extranjeros con determinadas especialidades.
5. Coordinar estudios y proponer al Ministerio de la Protección Social, recomendaciones en relación con la proporcionalidad de trabajadores extranjeros en los términos de los artículos 74 y 75 del Código Sustantivo del Trabajo, y demás normas vigentes.
6. Efectuar estudios comparativos de la política migratoria colombiana con otros Estados.
7. Hacer un seguimiento a los acuerdos o tratados y demás compromisos internacionales adquiridos por Colombia, con incidencia en el tema migratorio, para velar por su aplicación. Así como también, a la reglamentación interna en materia migratoria, con el fin de emitir las recomendaciones necesarias para su debida aplicación.
8. Presentar propuestas sobre programas para Colombianos que retornan al país.
9. Propiciar programas que permitan la revinculación de los nacionales colombianos con el país.
10. Orientar a los colombianos en el exterior, respecto de estrategias en torno a los derechos de la protección y seguridad social, a fin de preservar la historia laboral y demás beneficios a que pueden acceder los trabajadores.
11. Estudiar y revisar los asuntos que someta a su consideración el Ministro de Relaciones Exteriores o su Delegado.
12. Estudiar los asuntos que sean sometidos a su consideración por algún otro miembro de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.
13. Las demás funciones acordes con las establecidas en el presente artículo, o que por su naturaleza considere la misma Comisión que le corresponden en materia de emigración e inmigración. (Decreto 1239, 2003, art. 4)

relación del Estado con los emigrantes colombianos, sosteniendo que los cambios constitucionales y la ampliación de derechos otorgados a los colombianos en el exterior dan lugar a una “formación social transnacional”, ligada también al envío de remesas.

Estas instituciones se mantienen en el tiempo y, más adelante, tras el paso al poder de Juan Manuel Santos en 2010, se crea la Unidad Administrativa Migración Colombia en 2011, antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (en adelante DAS) como parte de una reforma administrativa general mediante el Decreto 4062. Es la entidad encargada de la regulación de los flujos migratorios en entradas, permanencias y salidas del país tanto de los nacionales como de los extranjeros³⁰ y se creó por la necesidad de “contar con un organismo técnico especializado que se encargue de ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio del Estado colombiano”. Migración Colombia cuenta con Centros Facilitadores de Servicios Migratorios (en adelante CFMS) en sus once oficinas regionales que atienden a los retornados y a los migrantes en general.

³⁰ Artículo 4° Funciones. Son funciones de Migración Colombia, las siguientes:

1. Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores y demás instituciones del Estado en la formulación y ejecución de la Política Migratoria.
2. Ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional.
3. Llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de los mismos.
4. Ejercer funciones de Policía Judicial, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, para las actividades relacionadas con el Objetivo de la entidad, en los términos establecidos en la ley.
5. Capturar, registrar, procesar, administrar y analizar la información de carácter migratorio y de extranjería para la toma de decisiones y consolidación de políticas en esta materia.
6. Formular, dirigir, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de control migratorio, extranjería y verificación migratoria, en desarrollo y de conformidad con la política migratoria.
7. Expedir los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prórrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios, permiso de ingreso, registro de extranjeros y los demás trámites y documentos relacionados con migración y extranjería que sean asignados a la entidad, dentro de la política que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.
8. Recaudar y administrar los recursos provenientes de la tasa que trata la Ley 961 de 2005 modificada por la Ley 1238 de 2008 y demás disposiciones que la modifiquen o adicionen.
9. Recaudar y administrar las multas y sanciones económicas señaladas en el artículo 3° de la Ley 15 de 1968, en el artículo 98 del Decreto 4000 de 2004 y demás disposiciones que la modifiquen o adicionen.
10. Coordinar el intercambio de información y cooperación con otros organismos nacionales e internacionales, bajo los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores y las demás entidades competentes.
11. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la adopción y cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado en materia migratoria.
12. Las demás que le sean asignadas. (Departamento Administrativo de la función pública, 2011)

Con la Ley de retorno se creó también una Comisión Intersectorial para el Retorno y los Centros de Referenciación y Oportunidades para el Retorno de Colombia Nos Une (en adelante CRORE) para operación de la misma que funcionan a nivel regional (Capítulo 5).

4.2.2 De la Secretaría Nacional del Migrante al Viceministerio de la Movilidad Humana en Ecuador

En Ecuador, tras la llegada de Rafael Correa en 2007 y con las promesas hechas a los inmigrantes ecuatorianos durante la contienda electoral a la presidencia, se crea la Secretaría Nacional del Migrante (en adelante SENAMI) en 2007 cuyo objetivo es “la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado Ecuatoriano” (Decreto Ejecutivo 150, 2007) y tiene rango de Ministerio a diferencia del pequeño grupo dedicado a los colombianos en el exterior al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto es prueba de la importancia que el gobierno de Rafael Correa le otorga a los migrantes desde el principio de su mandato.

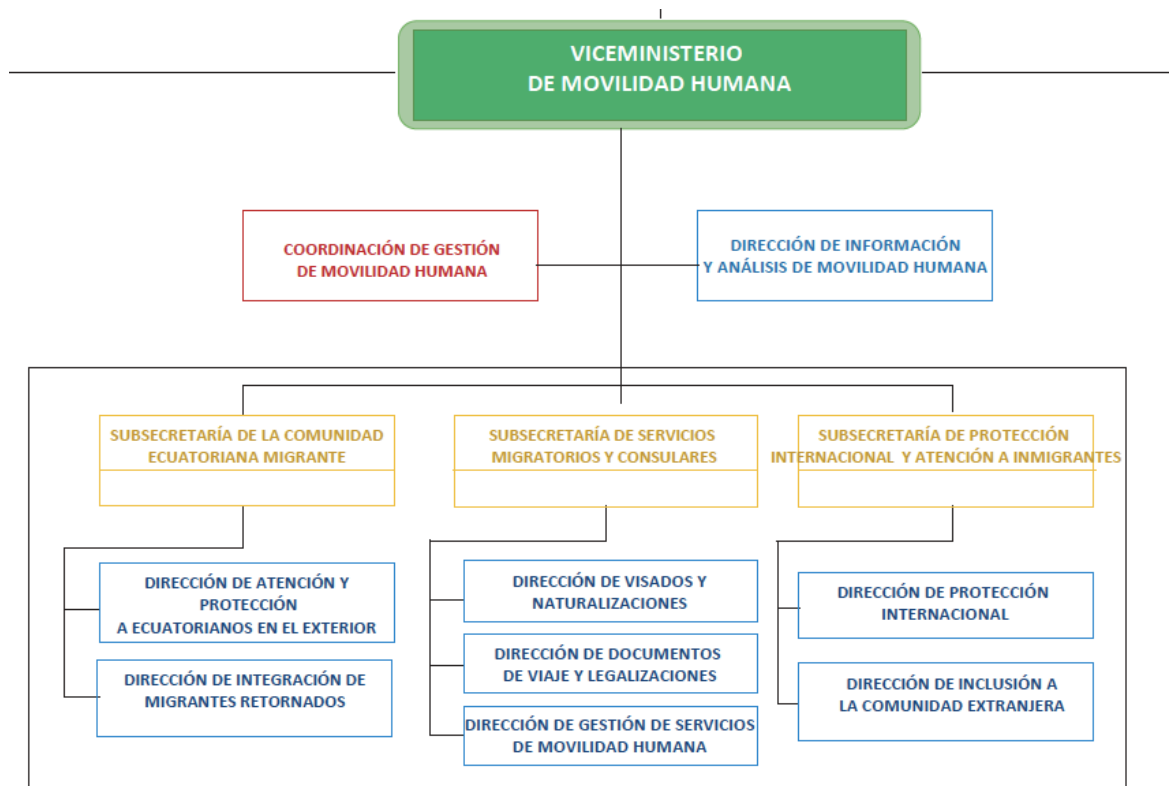
Esta Secretaría desapareció dándole lugar al Viceministerio de la Movilidad Humana, como parte del renovado Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el 2013 mediante el Decreto Ejecutivo N°20, pero con las mismas funciones de la SENAMI. Este cambio se da por el fracaso de esta Secretaría pues no logró constituirse como una institución fuerte en el aparato burocrático estatal que reivindicaba que las funciones de esta debían ser las del MREMH; también tuvo dificultades para ser autónoma y, así, separarse de su fundación política que respondía a un ambiente en la sociedad civil que reclamaba una entidad que protegiera sus derechos (W. Herrera, 2016c). Al interior del Viceministerio hay una Subsecretaría de la Comunidad Migrante con una Dirección de Integración de Migrantes Retornados. Asimismo, el Viceministerio cuenta con Coordinaciones Zonales, acorde con su política de descentralización.

Existe en Ecuador una figura como la Comisión en Colombia: el Consejo Consultivo de Política Migratoria³¹ que fue creado desde 1971 por la Ley de Extranjería expedida al mismo tiempo que la Ley de Migración, que tuvo varias modificaciones. Estas leyes solo quedaron derogadas en 2017 con la LOMH.

³¹ Integrada por: -Representante del Ministerio de Gobierno y Policía; -Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; y, -Representante del Ministerio de Defensa Nacional;

El peso dado a las diferentes instituciones encargadas de las migraciones en ambos países es diferente: mientras en Colombia se reduce a un Grupo de trabajo, en Ecuador constituye un Viceministerio con tres Subsecretarías encargadas de diferentes asuntos. En La Subsecretaría de la Comunidad Ecuatoriana Migrante se encuentra la Dirección de integración de migrantes retornados (Figura 4-1). Esto nos da una idea de cómo se posiciona en las agendas de ambos gobiernos el tema migratorio que, en el caso ecuatoriano, ha sido priorizado desde la adopción de la Constitución de 2008. En Colombia sigue siendo un tema relegado y faltante de presupuesto en la política exterior debido a la importancia que se le ha otorgado a temas como la seguridad y el comercio internacional (Arenas en (Roll & Gómez, 2010, p. 129)) pero también los acuerdos de paz.

Esta recomposición del Estado con entidades encargadas para las migraciones internacionales fue el primer paso en la creación de políticas migratorias de acuerdo a nuevos estándares planteados por el contexto internacional pero también por las organizaciones internacionales y están guiadas por la necesidad de gestionar la migración para que esta sea “regular y ordenada”. A la vez que se crean o reforman estas instituciones, se refuerzan o se diseñan políticas para la población colombiana y ecuatoriana en el exterior, en línea con estos cambios y debido a la importancia de las remesas que envían, en particular en Colombia.

Figura 4-1: Organigrama Viceministerio de Movilidad Humana

Fuente: Página web MREMH

4.3. Características de las políticas migratorias para las comunidades en el exterior

Diáspora, comunidades transnacionales o nacionales en el exterior son tres de las categorías utilizadas por las organizaciones internacionales y por los gobiernos para referirse a la población de alguna nacionalidad viviendo en el exterior. La diáspora hace referencia a aquellos que contribuyen al desarrollo económico de su país de origen según una definición obtenida de un estudio sobre las referencias que se hace a esta población en la OIM y en la ONU entre otras y que es criticada por su carácter instrumentalista y por considerar al individuo fuera de su comunidad actuando bajo los preceptos economicistas (Weinar, 2010, p. 78). Las comunidades transnacionales son otro término utilizado con frecuencia y se refieren a aquellas comunidades que conservan algún vínculo con su país de origen lo cual es el caso para la mayoría de los migrantes, pero no para su totalidad.

Es entonces más adecuado referirnos a los colombianos o ecuatorianos en el exterior para referirnos a los emigrantes para distanciarnos de las definiciones que toman a los migrantes como un instrumento para el desarrollo económico sin tener en cuenta vínculos transnacionales afectivos, políticos u otros.

Se hará un breve análisis de las políticas migratorias para la población en el exterior, dejando de lado las políticas de inmigración pues no son objeto de estudio de esta investigación a pesar de que, estén incluidas en la política y se tengan en cuenta factores macro como la libertad de movilidad mencionada en el segundo capítulo. Las políticas orientadas a la población viviendo en el exterior permiten concluir sobre algunas de las políticas hacia la población retornada en la medida en que se pretende que la población en el exterior siga enviando remesas, se fortalece el vínculo con el país de origen a través de estrategias como la adquisición de vivienda, la salud y el acceso a la seguridad social en el país de origen como veremos. Se supone que, siendo el desarrollo económico el objetivo de las políticas migratorias, estas deben estar orientadas a la diáspora, según los términos utilizados por las OI, que es caracterizada como agente de cambio y de desarrollo económico pues aporta en remesas, pero también su capital humano, cultural y político. Para ello, se debe fortalecer la acción consular y de atención a la población en el exterior según los lineamientos gubernamentales de los casos estudiados.

Tanto en Colombia como en Ecuador, la gestación de una política migratoria empieza en los primeros años del presente siglo y es así para las políticas enfocadas en la población en el exterior. En el contexto político tenemos que, Álvaro Uribe es reelegido en 2006 y, en Ecuador, Rafael Correa es elegido como presidente en 2007. Esto supone para Colombia una continuidad en las políticas hacia la población en el exterior desde un enfoque de seguridad democrática y, para Ecuador un cambio en la medida en que el nuevo gobierno instaura una nueva Constitución en 2008 que propende por una ciudadanía universal y se enfoca en la movilidad humana.

4.3.1 La Comunidad de colombianos en el exterior

En Colombia, los planes nacionales de desarrollo desde 2002 han enfatizado en la población colombiana en el exterior. Así queda consignado en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006) se hace énfasis en la seguridad y, para las comunidades en el exterior, se establece que:

El Gobierno Nacional adelantará una política integral relacionada con los diversos grupos que conforman la comunidad colombiana en el exterior, con el propósito de estimular su sentido de pertenencia e identidad nacional. Esta política incluye la identificación y caracterización de los diferentes grupos de colombianos en el exterior; la continuación de los programas de asistencia a las comunidades colombianas en el exterior, la búsqueda de posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social; la promoción de asociaciones de colombianos y el fortalecimiento de los vínculos del Gobierno con las mismas; y el impulso de un mecanismo para facilitar el ingreso de remesas de colombianos residentes en el exterior (Departamento Nacional de Planeación - República de Colombia, 2003, p. 97).

En este Plan se refiere a las comunidades en términos de sus vínculos transnacionales con énfasis en un sentido patrio; sin embargo, el último punto se refiere a las remesas y a facilitar la entrada al país de las mismas. Para dar continuidad, y tras ser reelecto Álvaro Uribe, quien continuaría con su política de seguridad democrática, en el Plan de Desarrollo 2006-2010 se incluye un apartado sobre política exterior y migratoria en el que se establecen las causas que llevan a formular una política migratoria y también se hace especial referencia a la población en el exterior:

La migración también ha generado efectos en la economía colombiana entre los que se destacan el aumento en las remesas, la transferencia de conocimientos y tecnología, entre otros. Sin embargo, la diáspora colombiana también genera efectos negativos tales como la salida de capital humano y la intensificación de delitos como la trata y el tráfico de personas. Es por ello que el fortalecimiento de la política estatal migratoria constituye un elemento determinante como factor de desarrollo, por lo que es necesario potenciar en sus efectos positivos, tanto en los países de origen como en los de destino (Departamento Nacional de Planeación - República de Colombia, 2007, p. 544)

En este plan, a diferencia del primero, se hace referencia explícita al hecho de que la política migratoria es un factor de desarrollo y esto debido a la importancia de las remesas para la economía del país lo cual está en la línea de lo establecido por las OI en términos de que la diáspora este en capacidad de contribuir al desarrollo en el país de origen, es decir, en línea con una visión economicista del migrante. Como se anotó, en Colombia, el programa bandera de las comunidades en el exterior es Colombia Nos Une (CNU), que está orientado a la población colombiana en el exterior y sus familias y que, inicialmente

estaba orientado a reunir a las diferentes asociaciones de colombianos, así queda consignado luego de su creación:

Establecer procedimientos y mecanismos dirigidos a vincular a Colombia con su población residente en el exterior, a través del desarrollo de redes para el intercambio de ideas entre profesionales, técnicos, expertos, artistas y empresarios. Propiciar que estas redes estimulen la solidaridad con el país y que permitan promover la inversión en proyectos de desarrollo económico y social en Colombia, la creación de alianzas empresariales y de cooperación entre colombianos y una profundización de la confianza en el país, de la propia identidad y de los valores nacionales (M. González, 2004, p. 206)

Sus objetivos son:

1. Generar iniciativas, proyectos y estrategias, orientadas a establecer contactos y promover actividades colaborativas entre colombianos dentro y fuera del país y propiciar el aporte positivo de la migración a las problemáticas y necesidades reales del país.
2. Gestionar iniciativas institucionales para los colombianos en el exterior y sus familias en Colombia, en materia de seguridad social, adquisición de vivienda, apertura de cuentas de ahorros en bancos colombianos desde el exterior, aprovechamiento adecuado de las remesas e información y orientación sobre la homologación y convalidación de títulos.
3. Desarrollar acciones para promover la migración ordenada y regulada.
4. Promover acciones orientadas a propiciar un retorno en condiciones positivas para los colombianos que deciden regresar al país.
5. Desarrollar procesos sociales en red que permitan incrementar el capital social de las comunidades colombianas en el exterior.

El segundo de los objetivos del Programa es aquel orientado a generar desarrollo económico en Colombia a través de programas de inversión en vivienda y bancarización de los migrantes; en términos de las remesas, el objetivo es vago en tanto no determina como se puede dar el aprovechamiento de las remesas más allá de invertir en finca raíz. Se anota que aparece desde este momento la expresión “migración ordenada y regulada” en el tercer objetivo, bandera de la OIM, que hoy en día se refiere a la migración segura,

regular y ordenada. Se menciona en el cuarto objetivo el retorno “en condiciones positivas”, pero tampoco se especifica cuáles son estas. Por último, se habla de comunidades en el exterior y de su capital social pero tampoco se entiende a qué se refiere. No se refiere a la población colombiana en el exterior con el término diáspora con lo cual se asume que, el gobierno no comparte esta visión.

CNU es y sigue siendo el programa más duradero para los colombianos en el exterior. Durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, estuvo orientado a ofertar diferentes servicios a los colombianos en el exterior a través de diversos eventos entre los cuales las ferias de servicios que se llevan a cabo hasta la fecha. Estos servicios están orientados a las remesas y a la inversión en vivienda mayoritariamente con lo cual se confirma una visión desarrollista del migrante que es visto como mercancía. En este sentido:

Se advierte la mirada economicista como foco central en la relación entre el Estado y los colombianos en el exterior, haciendo énfasis en el volumen y canalización de las remesas, así como de todo lo que es considerado aporte. De este modo, la vinculación se configura con un notorio carácter mercantil, lo que se evidencia en la promoción e importancia que adquieren en las prácticas de CNU los espacios de promoción de servicios, como las ferias inmobiliarias (Clavijo, 2013).

Además de estas ferias inmobiliarias, Clavijo sostiene que los colombianos en el exterior responden a las demandas del Estado convirtiéndose en una comunidad homogénea. Esto es incurrir en un error en la medida en que la migración colombiana se caracteriza justamente por su heterogeneidad y reproduce el modelo capitalista caracterizado por la lucha de clases. Los colombianos para el Estado son “agentes de desarrollo, de embajadores, de clientes y de mano de obra exportable” (Clavijo, 2013) y esto responde a una visión netamente economicista que deja por fuera temas vitales de los migrantes como son los derechos humanos, el capital social y político y los reduce a agentes de desarrollo económico.

En 2009, en el contexto de la crisis financiera mundial según la cual los migrantes volverían a sus países de origen, se publica el CONPES de la PIM (Departamento Nacional de Planeación - República de Colombia, 2009) donde quedan registrados los conceptos de las migraciones internacionales: en este se definen los lineamientos de la política migratoria colombiana resaltando los avances en la materia, así como los desafíos que enfrenta la política. Se parte del desarrollo entendido como las potencialidades

humanas que pueden ser promovidas por el Estado. También se fundamenta en la protección y garantía de derechos a los migrantes. Están entonces presentes las dos dimensiones: desarrollo económico y derechos, pilares de las políticas migratorias en la agenda internacional.

En el tema de los colombianos en el exterior, al que se dedica la mayoría del documento – en cuanto a la inmigración solo se refiere un párrafo³² – se resaltan los resultados de la política a 2008 entre los cuales las ferias inmobiliarias. Estos eventos están orientados a la inversión de las remesas y que estas no sean destinadas a gastos recurrentes, esto es, a la manutención de las familias que las reciben. También destaca la acción de fortalecimiento de los consulados. En síntesis, se indica la necesidad de formular una política debido a la presión mundial del contexto de crisis, enfatiza en Colombia sobre la población en el exterior, resaltando los logros de CNU.

El cambio de gobierno se da en una continuidad en la que el anterior presidente avala a su candidato Juan Manuel Santos, quien es elegido en 2010. Así, el énfasis sigue siendo en las remesas para la política hacia los colombianos en el exterior. En el PND 2010-2014, ya una vez elaborada la PIM, se aboga por fortalecer el servicio consular e impulsar esta política. En relación con los colombianos en el exterior se anota:

Se promoverá la caracterización de la población migrante (con énfasis en aquella relacionada con remesas y sus usos), y la creación y consolidación de redes sociales. Se impulsará la gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral, así como la atracción de capital humano y la ampliación de los servicios sociales para los migrantes (Departamento Nacional de Planeación - República de Colombia, 2011, p. 689).

La categoría “población migrante” es vaga en su definición, pero, de lo que sigue se puede inferir que hace referencia a los colombianos en el exterior pues es aquella que envía remesas. Asimismo, se refiere a la “gestión” de las migraciones internacionales en línea con la visión de gestión migratoria de las OI, entendido esto en el marco de una cooperación internacional mediante acuerdos bilaterales que fortalezcan la migración laboral circular (MLTC) y, específicamente se refiere a la “atracción de capital humano”

³² Se refiere a la acción en un solo párrafo en el texto, esto se presenta pues, Colombia no es tradicionalmente un país de inmigración como ya se ha mencionado.

que se entiende como una migración calificada, aunque no se refiere a la repatriación de cerebros.

4.3.2 La Constitución de 2008 y los fundamentos de la Movilidad Humana

En Ecuador, desde el año 2001, se crea un Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el exterior. Luego, ya con la llegada a la presidencia de Rafael Correa, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Planificación para la revolución ciudadana” se justifica la creación de una política migratoria integral con los siguientes argumentos:

La alta cifra de ecuatorianos en el exterior, superior a los dos millones de ciudadanos; las dificultades que nuestros compatriotas deben enfrentar en los lugares de destino; las políticas restrictivas que en materia migratoria han adoptado los estados receptores; la desintegración familiar y la descomposición social –uno de los efectos más negativos y dolorosos de la migración-; los efectos que la remesas tienen en la economía ecuatoriana como segunda fuente de ingresos; todo ello demanda la definición de una política migratoria integral que brinde atención y protección a los migrantes ecuatorianos en el exterior, a sus familias en el Ecuador, y que ordene los flujos migratorios. La ejecución de dicha política, cuyo propósito central es el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes, requiere cuantiosos recursos. La cooperación internacional puede contribuir significativamente al esfuerzo que realiza el Estado ecuatoriano. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2007).

Aparece también la regulación de la migración en este plan y la necesidad de una política migratoria, planteada en la misma época en Colombia. Se resalta el énfasis en los derechos humanos de los migrantes y no se menciona en principio el tema del desarrollo como si se hace en el PND 2006-2010 en Colombia.

El cambio de gobierno viene con una nueva Constitución adoptada en el año 2008 y que es una de las más avanzadas en el tema migratorio pues establece la ciudadanía universal y la libre movilidad como preceptos. También reconoce los derechos de los migrantes. A diferencia de Colombia, Ecuador se caracteriza por acoger inmigrantes, particularmente refugiados colombianos por lo que, la política migratoria va a hacer mención también a esta población.

Las estrategias que se plantea el primer plan³³ del gobierno Correa son luego revisadas en el PND de 2009-2013 que debe adaptarse a la Constitución de 2008 en los siguientes términos:

El Ecuador proclama la movilidad humana como un derecho constitucional y condena todo acto de xenofobia, discriminación y rechazo tanto a nuestros connacionales en el exterior, como a los extranjeros que habitan en nuestro país. El respeto a los derechos humanos y culturales, el reconocimiento entre iguales y la libre promulgación de nuestra cultura fuera de las fronteras, son mecanismos idóneos para garantizar los

33

1. Desarrollo y aplicación del derecho internacional en la protección de los derechos humanos de los migrantes, sin discriminación alguna. Esos derechos son inherentes a todos los seres humanos y su respeto no está subordinado a la condición migratoria.
2. Impulso al desarrollo de instituciones internacionales encargadas de atender en forma prioritaria la situación de los trabajadores migrantes y sus familias, en función de su situación de especial vulnerabilidad. El país fortalecerá la utilización de los medios que proporciona el derecho internacional para lograr el respeto de tales derechos, lo que incluye el uso de tribunales internacionales. De igual modo, apoyará que el mayor número posible de estados adhiera a los tratados internacionales existentes y trabajará por el establecimiento de nuevos compromisos en la materia. Ecuador impulsará que el tema migratorio se incorpore en la agenda de los organismos internacionales y en las agendas bilaterales con los países receptores más importantes.
3. Es obligación de todas las funciones del Estado velar por el mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos dondequiera que se encuentren.
4. Campañas de información sobre la realidad de los países de destino así como sobre los riesgos de la emigración ilegal.
5. Programas de promoción de las culturas ecuatorianas en los países de destino de los emigrantes, y apoyar las manifestaciones culturales que realizan los ecuatorianos en el exterior.
6. Adopción de programas e incentivos de diversa naturaleza que favorezcan la inversión productiva de remesas en el país y la generación de mayor beneficio para los emigrantes, sus familias y sus zonas de origen, propiciando la generación de empleo y la transferencia de tecnología. En todo caso se debe tener en consideración la naturaleza privada de los recursos transferidos. Las remesas no deben considerarse como fuentes alternativas a la cooperación internacional.
7. Fortalecimiento de vínculos con las comunidades de ecuatorianos en el exterior.
8. Fortalecimiento de la capacidad de la Cancillería y los consulados para la atención y protección efectiva de los ecuatorianos en el exterior. Buscar la mejora de los servicios y la reinversión parcial de sus recaudaciones en los consulados.
9. Apoyo eficaz a la persecución de delitos internacionales relacionados con el ámbito migratorio, tales como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, especialmente mujeres y niños(as), procurando mayor cooperación y compromiso internacionales para combatirlos.
10. Reciprocidad de visas en la política de extranjería, de conformidad con los intereses nacionales.
11. Programas con gobiernos e instituciones internacionales para facilitar la inserción social y laboral en la sociedad ecuatoriana de los trabajadores inmigrantes, con estricto respeto de sus derechos.

derechos de la población en condiciones de movilidad. De esta forma, contribuimos a configurar los principios de una verdadera ciudadanía universal.

Siguiendo esta idea de la ciudadanía universal en la que se propende por la no-discriminación de los ecuatorianos o cualquier ser humano sin importar su nacionalidad, se establece una política para proteger y promover los derechos de los ecuatorianos en el exterior mediante las siguientes acciones, entre otras:

- Promover las culturas ecuatorianas en mundo, en particular en los principales países de destino de los emigrantes, a través de mecanismos como el apoyo a las manifestaciones culturales de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como el reconocimiento e intercambio cultural con las y los extranjeros en el Ecuador.
- Fomentar iniciativas que promuevan la inserción de las personas migrantes en las sociedades en las que se desenvuelven.
- Fortalecer y articular la capacidad institucional instalada del Estado para la atención y protección efectiva de las personas migrantes.
- Exigir reciprocidad en el respeto de derechos para ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas en los países de acogida, mediante acciones diplomáticas y patrocinios legales, que protejan los derechos de nuestros con- nacionales en el exterior. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2009)

También se hace énfasis en los derechos políticos de los ecuatorianos en el exterior, y el derecho al retorno. Cabe mencionar aquí que, el tema de la movilidad fue, desde el principio un tema prioritario en la agenda de Rafael Correa incluso durante su candidatura presidencial; así queda consignado en sus discursos, así lo registra la prensa nacional y así, según Herrera, “cada visita (a las comunidades de ecuatorianos en el exterior) concluía con un llamado a regresar al Ecuador: el retorno aparecía así como el acto final de reconciliación entre los emigrantes y un Estado que los había “olvidado” en el pasado” (2016b, p. 111).

Entre sus promesas de campaña presidencial en el 2006 estaba la del “Banco del Migrante”, una entidad que permitiría canalizar las remesas de los ecuatorianos en el exterior en inversiones generando desarrollo económico para Ecuador. En el último Plan

Nacional se refiere de nuevo a los principios constitucionales de ciudadanía universal y a la protección de derechos de los migrantes:

Para el período 2013-2017 se plantea la necesidad de consolidar el marco normativo sobre movilidad humana y de fortalecer los mecanismos para la protección de derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como de las personas de otra nacionalidad en el país, en coherencia con los principios de no discriminación (Constitución, art. 11.2) y de ciudadanía universal (art. 416) y con el derecho a migrar, que establece que no se “identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (art. 40). (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2013)

En este Plan, aparte de la protección consular, se establece como objetivo “Generar e implementar mecanismos que faciliten la recuperación de capacidades para la inclusión económica de las personas en situación de movilidad humana y sus diversos tipos de familia, con énfasis en el acceso a asistencia técnica, crédito y capacitación y en la vinculación con la economía popular y solidaria” (p.126): si bien no se habla de desarrollo, es este objetivo el que hace referencia entre los demás al tema económico, es importante resaltar que se habla de inclusión y que, además, este objetivo no es específico de la población ecuatoriana en el exterior sino de la totalidad de los migrantes. En este plan se cambia la manera de visualizar al migrante en un discurso orientado hacia la protección y garantía de derechos.

En este mismo periodo, y siguiendo lo establecido en el Plan Nacional, se establece la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (en adelante ANIMHU) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014), un gran paso frente a la conceptualización de las migraciones internacionales en Ecuador y, por extensión, en América Latina. En este documento se cita a la OIM en su definición de movilidad humana que propende por la libre circulación y se habla desde la teoría *push-pull* según la cual habría unos factores de expulsión y otros de atracción en las sociedades que generan estos movimientos poblacionales. Esta teoría es una de las primeras aplicadas a las migraciones internacionales y se guía por preceptos económicos de oferta y demanda de mano de obra. De esto se concluye que, esta Agenda se plantea tanto desde el marco de los derechos humanos como desde un punto de vista economicista de las migraciones internacionales lo cual parece ajustarse a lo que también se plantea en Colombia en el CONPES de la PIM.

La ANIHMU también está fundamentada en los principios de los espacios multilaterales regionales y, se centra en la CAN y la CSM. Se resaltan los avances de la CSM, pero también se critica su enfoque en la gobernabilidad de las migraciones:

Aunque no se puede negar la pertinencia y liderazgo que ha tenido la región en posicionar el tema los derechos humanos de las personas migrantes, especialmente frente a la violación de derechos que comportan las políticas migratorias de los principales estados receptores de los flujos migratorios, el enfoque de gobernabilidad que sigue primando y con el que se pretende tratar a las migraciones responde más a intereses y acciones de los estados (p. 37).

Esta crítica resume la visión del gobierno ecuatoriano sobre las migraciones internacionales que ponen por encima de los intereses de los Estados al migrante desde un enfoque de derechos.

4.3.3 Especificidades de las políticas migratorias

Las diferencias entre lo formulado en los planes de desarrollo de los gobiernos ecuatoriano y colombiano son amplias, en la medida en que, en Ecuador, se resaltan los derechos de los migrantes en su totalidad mientras que, en Colombia, se centran en los colombianos en el exterior únicamente y en su capacidad de generar algún tipo de desarrollo económico para el país a través de las remesas o de inversiones en el país.

La especificidad ecuatoriana es el concepto de movilidad humana que considera a todas las personas en esta situación tratando de ver en el migrante un sujeto de derechos compuesto por familias transnacionales. En este punto de las familias, es importante resaltar que se tiene en cuenta al ecuatoriano que se queda en el país pero que tiene un vínculo transnacional con algún familiar en el exterior ampliando el concepto. No se centra únicamente en las migraciones internacionales sino también en las migraciones internas tal como se expresa en la línea del Mercosur y otorga derechos tanto a los migrantes como a sus familias. Es un modelo innovador si se tienen en cuenta estas dos características.

La especificidad colombiana es centrarse en el colombiano en el exterior como un agente de desarrollo en la primera etapa. A partir de la segunda etapa, y con la creación de la PIM, se enfatiza en otros aspectos. Este modelo se ajusta al modelo de las OI en tanto el migrante es un agente de desarrollo que contribuye al país de origen a través de

las remesas siguiendo el optimismo en el que se aduce que el migrante ahorra y que esos ahorros se invierten luego en el país de origen.

Ambos modelos responden a una visión en la que el migrante es sujeto de derechos, aunque esto no queda explícito en el caso colombiano en los planes, Colombia ha suscrito acuerdos internacionales al respecto como el de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Se debe resaltar que, en ambos casos, tanto para la política de movilidad humana como para Colombia Nos Une, se establece como una política de Estado pues los programas perduran en el tiempo a pesar de los cambios en los gobiernos.

¿Ahora que retornan estos emigrantes qué se puede hacer para que sigan siendo agentes de desarrollo económico tal como se plantea para la población en el exterior? ¿Esa es la pregunta que se plantean los hacedores de política? En el siguiente capítulo veremos cuáles son las iniciativas de política en términos legislativos y de programas y proyectos para la población retornada en aras de saber si, efectivamente, está en línea con lo que se plantea en términos generales para la población en el exterior de acuerdo a los lineamientos de las OI.

5. Capítulo 5. Los retornados en Colombia y Ecuador

El contexto de estas nuevas políticas y reformas en América Latina incluyó, en la mayoría de los casos, el tema de la migración de retorno. Si bien estas reformas no se dieron precisamente durante la crisis financiera mundial, esta sí propició que se avanzara en las acciones emprendidas hacia esta población, en particular para el caso ecuatoriano quienes son los retornados agentes con capacidad de generar desarrollo económico a partir de sus vínculos transnacionales. Estas iniciativas de política traducidas en Planes de Retorno están no solo inspiradas en los modelos de política migratoria cuyos conceptos se originan en las OI sino que responden a especificidades internas propias a cada país: es el caso de aquellas formuladas en las regiones o localidades cuya emigración ha sido mayor y que requieren de atención específica en ciertas áreas en el momento del regreso.

Se trata entonces en este capítulo de encontrar cuál es la especificidad en ambos casos: en el caso ecuatoriano, el discurso está orientado a los derechos de los migrantes y en su relación transnacional mientras que, en Colombia, se centra en un migrante voluntario que regresa al país para trabajar o emprender. Aunque esto es esquemático, permite explicar cómo se posiciona el tema en la agenda, pero también cómo se transforma, entendiendo que la formulación de las políticas es un proceso que evoluciona de acuerdo al contexto político, social y económico. Se entiende la política pública como un:

Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez Gavilanes, 2009)

Por lo tanto, en este capítulo se analizan este proceso integrador cuyo objetivo es darle solución a las problemáticas de los migrantes que retornan a sus países de origen, teniendo como contexto el descrito en el Capítulo anterior (4). De este modo, para entender de qué manera se posiciona en la agenda nacional de ambos países el tema, haremos un breve recuento de las herramientas dispuestas para la atención de los migrantes retornados en Colombia y en Ecuador en aras de contextualizar las acciones

emprendidas por los gobiernos en un periodo de diez años (2006-2016). Primero, haremos referencia a las normas generales sobre el retorno pasando por el proceso de negociación de las mismas; luego, revisaremos los planes para esta población que se han implementado desde 2007 en el caso ecuatoriano y desde 2009 en el colombiano sin ahondar en los programas y proyectos específicos que se analizarán en el siguiente capítulo.

5.1. Negociación, formulación y transformación de la política migratoria para la población retornada

Los procesos de la política pública en materia migratoria tanto en Colombia como en Ecuador han sido distintos a pesar de tener sistemas políticos iguales, esto es, de democracia parlamentaria con fuerte presidencialismo. En Colombia, la atención a los colombianos en el exterior se fijó desde el año 2003 pero fue solo tres años después de la expedición del CONPES, en 2009, que se creó la Ley de Retorno. Entretanto, en Ecuador, fue tras la adopción de la Constitución de 2008 que el tema empezó a tomar forma, no expidiendo una ley sino hasta el 2017 reemplazando la antigua ley migratoria de 2005 que se centraba en la entrada y salida de extranjeros. Siendo entonces estas leyes recientes, es posible considerarlas en su etapa de formulación, pero no es posible ir más allá de su poca o nula reglamentación o aplicación. Se trata de saber cuáles son las condiciones del reconocimiento del retornado como tal y cómo se define en estas formulaciones. En este apartado, se mencionan diversos actores tanto a nivel nacional como internacional que se involucraron en el proceso de la política migratoria en ambos países.

5.1.1 La política integral migratoria y ley de retorno colombianas

Para empezar, en Colombia, la PIM contenida en el CONPES de 2009 define algunos puntos sobre el retorno que han sido reglamentados posteriormente en leyes, decretos y acuerdos (ver Tabla 5-1). En las recomendaciones hechas por el CONPES, se solicita al Ministerio de Relaciones Exteriores “elaborar y coordinar la implementación del Plan de Retorno para los colombianos que se encuentran fuera del país”. De acuerdo a los lineamientos de la Política Exterior Colombiana 2006-2010 contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, se propuso: “diseñar, ejecutar y evaluar la política migratoria estatal que permita atender las necesidades de los colombianos en el exterior, vincularlos con su país

de origen y hacerlos sujetos de políticas públicas” y, de acuerdo a este se formularon varios programas, aunque en el PND no se menciona directamente el retorno de migrantes³⁴. Es preciso anotar aquí que este CONPES no es vinculante y, por lo tanto, las formulaciones posteriores tienen el mismo inconveniente.

A este CONPES se llegó por el trabajo con la academia e instituciones. Primero con el CES de la Universidad Nacional de Colombia y con varias organizaciones de colombianos en el exterior y otras ONGs. De la academia ya se había publicado un libro (Ardila & Chaux Echeverri, 2006) documentando algunas de las problemáticas de los colombianos en el exterior, pero no se hizo referencia al retorno como tal. También, desde Colombia Nos Une, tuvieron lugar unos seminarios preliminares a la elaboración de esta política en los que se recogían aspectos de los colombianos en el exterior, pero también se resaltaba la importancia del retorno voluntario y los aportes de este a Colombia, aunque destacaba el poco conocimiento sobre el tema:

Millones de migrantes regresan a sus países de origen. Algunos emigran de nuevo luego de corto tiempo, generando lo que se conoce como la migración “circular”, mientras otros retornan para quedarse. Pese a la alta incidencia y los potenciales beneficios de la migración de retorno, se sabe muy poco acerca de los factores que promueven el regreso y que facilitan el éxito de quienes así lo hacen (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2006).

Desde las organizaciones de la sociedad civil, una agrupación de asociaciones en España publicó un Libro Blanco (Villavicencio, Bermudez, Laurens, & Rois, 2008) abogando por la participación amplia de la sociedad civil y presentando un estudio detallado de la problemática migratoria de los colombianos en el exterior, enfatizando en el caso español por la coyuntura de la crisis financiera mundial. En cuanto al retorno de colombianos desde España, este documento manifiesta que:

Hay que tener en cuenta que los colombianos encontraron en España un país de oportunidades laborales en un momento en que en Colombia se encontraban en una situación desesperada. Adicionalmente, aquí han conocido las ventajas del Estado de bienestar en el campo de la educación, la salud y el empleo, hecho que genera una enorme fuente de seguridad para el que ha vivido en una situación de riesgo continua.

³⁴ En este PND se hace énfasis en el retorno de la población desplazada interna a sus lugares de origen.

Por estos motivos es probable que la mayoría tenga intenciones de quedarse en España. Sin embargo, en el caso de que les afecte el paro, los colombianos se debatirán entre dos alternativas:

(1) reinventarse laboralmente; o

(2) retornar a Colombia definitiva o temporalmente. Con respecto a la primera alternativa, hay que tener en cuenta que los colombianos han tenido que pasar por situaciones difíciles tanto en Colombia como en su proceso migratorio, con lo cual tienen experiencia en adaptarse a las nuevas situaciones (P. 9)

Se subraya que lo más probable es que los colombianos no quieran retornar pues muchos también están a la espera de la nacionalidad española, factor que los retendría en el caso de quedar desempleados. Es importante la argumentación de este grupo de asociaciones que conoce de cerca las comunidades de colombianos en el exterior y que propende por una integración social de los retornados. Aunque, no fue finalmente tomada en cuenta para el CONPES, es una fuente importante para entender la realidad de los colombianos viviendo en España y sus intenciones o no de regresar al país debido a la crisis financiera. También es importante pues pone en la agenda pública el tema desde las asociaciones.

Otro grupo, la Plataforma Social Migratoria Hermes³⁵, integrada por la academia, diferentes organizaciones de la sociedad civil y personas naturales, declaraba en el año 2008, que: “la falta de políticas de retorno, podría favorecer la perdida de recurso humano impidiendo la sinergia productiva en beneficio del desarrollo y crecimiento del país”. En este sentido, la Plataforma Hermes, declara:

Se debe visibilizar la contribución que hacen los migrantes internacionales al desarrollo en los lugares de origen y destino: promueven el intercambio cultural,

³⁵ Son integrantes de la Plataforma: la Asociación Casa del Valle del Cauca, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Confederación General del Trabajo – Centro de Información y Atención al Migrante -CGT-CIAMI, Central Unitaria de Trabajadores – CUT-, Conferencia Episcopal Colombiana-Secretariado Nacional de Pastoral Social, Centro Scalabrini de Migraciones, Cooperativa COOMIGRAR, Cooperativa Multiactiva de Colombianos Retornados del Exterior -COOREX-, Espacios de Mujer, Fundación Esperanza, Fundación de Deportados Colombianos – FUNDECO-, Fundación Asistencia al Inmigrante – FUNAINCO-, Fundación Agricultores Solidarios – Pagesus Solidaris, Fundación Cultural Germinando, Fundación Integridad Social para la Comunidad, Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo, Red de Investigadores Grupo de Movilidad Humana, Redes Paisa, SISMA Mujer, Roberto Vidal, Gleydis Carrillo, María Angélica Vera, Alberto Rojas, Ximena Osorio, Victoria Eugenia Giraldo, Ana María Lara, Giovanna Román, Adriana Medina, Héctor Guillermo Banguero, Zita Froila Tinoco, Yolanda Puyana.

Más información en: <https://psmhermes.wordpress.com/>

social, de conocimiento y tecnológico; crea nuevas fuentes de negocios como el turismo, el mercado inmobiliario o el comercio exterior; constituyen un soporte importante a la economía del país con el envío de remesas que incrementan la demanda de bienes y servicios, fortalecen tributariamente al Estado a través de los impuestos directos e indirectos, y sustentan en gran parte el bienestar de la población colombiana. Sin embargo, la ausencia de políticas estatales en beneficio de los migrantes y sus familias no se corresponde con ello.

Así, por un lado, sigue la idea del migrante como agente de desarrollo, en tanto este envía remesas y reclama la formulación de una política migratoria que corresponda con esta visión positiva de los migrantes. En cuanto al retorno, también ve en el migrante un recurso humano que podría favorecer el desarrollo, en línea con un concepto generalizado en las OI. Por lo mismo, a pesar de que propende por la garantía de los derechos de los migrantes trabajadores y sus familias, esta Plataforma no es una voz alternativa a la propuesta gubernamental. En su momento, instaba al Estado a reconocer la labor de la sociedad civil y a generar una política migratoria participativa y democrática.

En el año 2009, la Plataforma Hermes en alianza con varios miembros del Congreso presentan un proyecto de ley (070/2009) de Sistema Nacional de Migraciones el cual contenía un capítulo sobre el retorno en el cual se le da la mayor importancia al tema laboral y al tema de homologación de títulos:

CAPITULO IV Política integral en materia de retorno

Artículo 25. Finalidades de la política de retorno. El Estado en colaboración con las entidades territoriales, promoverá una política integral para facilitar el retorno de los colombianos, incluyendo deportados o expulsados en el exterior. Con este fin, las entidades públicas coordinarán sus actuaciones para que la integración social y laboral de los colombianos se realice en condiciones dignas y sustentables.

Las entidades estatales adoptarán medidas necesarias para remover los obstáculos que dificulten a los colombianos retornados el acceso a las prestaciones o beneficios sociales existentes, en las mismas condiciones que los colombianos residentes en Colombia.

Así mismo, las entidades públicas velarán por evitar la discriminación de la población que retorna sin recursos propios, para acceder a determinadas prestaciones o ayudas.

Artículo 26. *Fomento del empleo*. Las entidades públicas promoverán los mecanismos para la puesta en marcha de un plan de promoción de empleo e incorporación social y laboral de los colombianos que retornen y sus familiares para facilitar su inserción en el mercado laboral.

En este sentido se promoverán reformas para simplificar los trámites relativos a la homologación de titulaciones académicas y profesionales y el acceso a las ofertas de empleo (Plataforma Social Migratoria Hermes, 2009).

Este proyecto de ley aboga por un retorno digno y sostenible y fue modificado varias veces antes de ser aprobado. El proyecto de Ley 16 de 2009, presentado por el entonces Senador Darío Angarita Medellín fue otro de los que se presentó, en este se establecían para los retornados “estímulos tributarios y aduaneros” (Angarita, 2009), pero más allá de esto se plantearon algunos puntos para los colombianos en el exterior haciendo énfasis en las remesas.

Finalmente, en 2011, se promulga la ley del Sistema Nacional de Migraciones y, en 2012, la ley 1565, conocida como Ley de Retorno. Tras algunas reformulaciones, en la ley del SNM queda establecido el Plan de Retorno en los siguientes términos y en concordancia con el Plan de Retorno Positivo³⁶:

Plan de Retorno. Por iniciativa del Gobierno Nacional se formulará el Plan de Retorno para los migrantes colombianos que son retornados o regresan voluntariamente al país.

Este Plan de Retorno contemplará alianzas interinstitucionales y de cooperación, con el fin de brindar las herramientas necesarias para velar por el ejercicio de sus derechos, por medio de acciones para facilitar el acceso a servicios de salud y vivienda, capacitaciones a nivel laboral, desarrollo de emprendimientos y acceso a crédito para proyectos productivos, creación de exenciones tributarias y estímulos

³⁶ En la ponencia del proyecto de ley se argumenta: “Este artículo se complementa con el propósito de validar el programa que viene estructurando la Cancillería desde el año 2009 sobre Plan Retorno Positivo.

En tal sentido, el artículo establece como prioridades para el Estado atender a los colombianos deportados y aquellos que regresan voluntaria e involuntariamente al país.

Se resalta en este artículo la necesidad de que el Estado colombiano adelante un programa de atención a estos connacionales para garantizar sus derechos y ofrecer una solución a sus problemas sobre acceso a servicios de salud y vivienda, capacitaciones a nivel laboral, desarrollo de emprendimientos y acceso a crédito para proyectos productivos, así como de asistencia social mediante asesorías jurídicas y apoyo psicológico, entre otros”(“PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 16 DE 2009 SENADO, 070 DE 2009 CÁMARA,” 2010)

impositivos y aduaneros, así como de asistencia social mediante asesorías jurídicas y apoyo psicológico para los migrantes y su núcleo familiar.

La política de retorno asistido y acompañado, es conducente a facilitar la plena, reinserción de los retornados, acompañada de instrumentos que reduzcan o eliminen los impuestos y cargas fiscales, a fin de canalizar las remesas de los retornados hacia la inversión y el ahorro (Congreso de la República de Colombia, n.d.).

En la Ley del SNM quedan establecidos los puntos que debe atender el Estado para los migrantes retornados entre los cuales la seguridad social, el empleo, los incentivos tributarios y la asistencia psicosocial, queda fuera de la Ley el tema de homologación de títulos propuesto en el Proyecto de Ley 070 de 2009. También se hace énfasis en que es un retorno “asistido y acompañado”, en los mismos términos utilizados por las OI, cuyo propósito es que las remesas de los retornados sean invertidas en el país a su regreso, reforzando el carácter economicista y la visión utilitarista de los migrantes. Hay que resaltar que este sistema no funciona a la fecha a pesar de que se ha implementado el Plan de Retorno, los fallos en este son numerosos; a esto pasaremos revista en el siguiente capítulo.

En el año 2011 mediante el Proyecto de Ley 214, se propuso la Ley de Retorno por el Representante por los colombianos en el exterior³⁷ Jaime Buenahora; en su exposición de motivos el Representante hace clara alusión al factor del desarrollo:

La norma que proponemos a consideración del Congreso colombiano busca permitir que el evidente retorno de muchos de nuestros compatriotas se convierta y sirva como motor de desarrollo, perspectiva que sustituye o complementa el anterior enfoque donde queríamos involucrar a los migrantes en nuestro desarrollo interno, a través, por ejemplo, de las remesas y su uso productivo (Buenahora, 2011).

Además de explicitar la idea de que los retornados pueden ser agentes de desarrollo económico, en la argumentación también se menciona que puede haber un retorno masivo de colombianos tras la crisis financiera mundial. En general, es un proyecto de ley fundamentado en las migraciones laborales y la migración calificada además de la necesidad de atraer el supuesto capital monetario de los colombianos que desean regresar al país. Sin mayor debate o interés por parte de otros actores en el momento y tras algunas modificaciones la ley fue aprobada.

³⁷ Sobre derechos políticos y representación de nacionales en el exterior en Ecuador y Colombia referirse al Capítulo 7 (7.3.1).

Esta ley³⁸ establece cuatro tipos de retornados: solidario³⁹, humanitario, laboral y productivo (Tabla 5-1). Las críticas a esta tipología de los migrantes retornados se pueden resumir en la falta de definición de los tipos que, además, se entrecruzan a la hora de aplicar a uno u otro. Aquí nos ocuparemos del laboral y el productivo, no sin antes anotar que tanto el retorno solidario como el humanitario estarían incluidos en los primeros ya que, sea cual fuere la situación del migrante retornado, podría aplicar al laboral o productivo. Esto es, a recurrir a lo dispuesto por la ley para el empleo y la inserción productiva. La ley también establece algunos beneficios aduaneros.

Con la crisis fronteriza con Venezuela en 2015, se evidenció la falta de reglamentación de la ley para los casos de retorno humanitario definido como aquel que: “realiza el colombiano por alguna situación de fuerza mayor o causas especiales. Considérense causas especiales aquellas que pongan en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares radicados con él en el exterior”. El gobierno debió decretar el estado de emergencia (Decreto 1170, 2015) y establecer mediante una serie de decretos⁴⁰ medidas especiales para la atención de las personas expulsadas y de sus familias.

Del rechazo a lo establecido en esta Ley y como petición de la sociedad civil, existe un proyecto de migración y retorno de la Plataforma de Colombianos en el Exterior y Retornados⁴¹ que propende por, entre otros, facilidades de acceso a créditos e incentivos al sector privado para el tema laboral.

³⁸ El objetivo de esta ley es “Crear incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos, y brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente desean retornar al país”. Los requisitos para acceder a los beneficios que ofrece la ley son:

- ✓ Ser mayor de edad.
- ✓ Acreditar que ha permanecido en el extranjero por lo menos tres (3) años.
- ✓ Manifiestar a la autoridad competente el interés de retornar al país acogándose a la Ley 1565 de 2012.
- ✓ No tener condenas vigentes en el exterior o en Colombia, y no haber sido condenado por delitos contra la Administración Pública.
- ✓ No tener más de doce (12) meses residiendo en el territorio nacional después de haber retornado. (Ley 1565, 2012)

³⁹ Retorno solidario. Es el retorno que realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno, como también aquellos que obtengan la calificación como pobres de solemnidad. Este tipo de retorno se articulará con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

⁴⁰ Decreto 1768 de 2015, Decreto 1770 de 2015, Decreto 1771 de 2015, Decreto 1772 de 2015, Decreto 1814 de 2015, Decreto 1819 de 2015.

⁴¹ Esta plataforma fue creada a través de una página en Facebook que tiene más de 9000 seguidores y se ha posicionado como la voz más fuerte de demandas al Ministerio de Relaciones Exteriores para el tema del retorno. <https://www.facebook.com/COLEXRET/>

Tabla 5-1: Legislación colombiana sobre migración de retorno

Legislación	Título	Contenido
Ley 1565 de 2012	Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero	Se definen 4 tipos de retorno: - retorno solidario - retorno humanitario - retorno laboral - retorno productivo Se crean incentivos para el retorno
Decreto 1000 de 2013	Por el cual se reglamentan los artículos 2, 4, 9 y 10 de la Ley 1565 de 2012	Artículo 3o. Creación de la Comisión Intersectorial para el Retorno. Créase la Comisión Intersectorial para el Retorno (en adelante “La Comisión”), que tendrá por objeto coordinar las acciones para brindar atención integral a la población migrante colombiana en situación de retorno.
Decreto 2064 de 2013	Por el cual se reglamentan los requisitos exigidos para certificar y acreditar el retorno de los colombianos residentes en el extranjero de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1565 de 2012 y el Decreto 1000 de 2013	Reglamentación
Decreto 2192 de 2013	Por el cual se establecen condiciones especiales para la importación de bienes al amparo de la Ley 1565 de 2012	
Decreto 2685 de 1999 - Estatuto Aduanero	Por el cual se modifica la Legislación Aduanera	Nota: Para la importación del menaje domestico consulte la “Sección X. Viajeros” (del artículo 205 al 226).
Resolución 4240 de 2000 de la DIAN	Por la cual se reglamenta el Decreto 2685 de diciembre 28 de 1999	Notas: En el Artículo 145 de esta resolución se establecen las mercancías que constituyen el menaje doméstico.
Resolución 000227 de 2013 de la DIAN	Por la cual se fija el valor de la Unidad de Valor Tributario – UVT aplicable para el año 2014	
Acuerdo 00010 de 2013 del SENA	Por la cual se modifica el "Acuerdo 0007 de 2011"	Notas: Mediante este Acuerdo se modifica la reglamentación del Fondo Emprender para permitir a este el acceso de los colombianos que retornan al país, que acrediten una permanencia en el exterior de por lo menos

		tres (3) años y un título de Técnico Profesional, Tecnólogo, Profesional Universitario, Especialización, Maestría o Doctorado, reconocido por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.
Decreto 1067 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores	<p>Capítulo 7 Retorno de nacionales en el Exterior</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comisión Intersectorial para el retorno - Centros de Referenciación y Oportunidades para el retorno <p>Capítulo 8 Requisitos especiales para el retorno de nacionales en el exterior</p> <p>Capítulo 9 Fondo Especial para las Migraciones</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

Esta legislación ha sido criticada por otras organizaciones como AESCO que argumenta que las leyes expedidas “no tienen un hilo conductor ni elementos de coordinación de medidas ni actores, ni discurso explícito direccionador, no existe el ordenamiento institucional coordinado entre los niveles de gobierno” (AESCO, 2012, p. 12). Sin embargo, se debe matizar esta posición en lo que se define más adelante como Política de Retorno en los siguientes términos:

Relativas al conjunto de medidas articuladas para la reinserción de inmigrantes a sus países de origen en las circunstancias que garanticen sus derechos y la estabilidad económica y social como la creación de escenarios e instrumentos para propiciar los mejores impactos económicos agregados. Podemos destacar diversos escenarios, como el retorno de menores no acompañados, el retorno de situaciones de vulnerabilidad y de urgencia, o el retomo de emprendedores y el retorno como oportunidad vinculado al codesarrollo (p.14).

Esta definición también refleja el modelo de las OI en términos de la importancia dada al impacto económico que puedan tener los retornados. Está sobre todo influenciada por ser financiada por diversos entes españoles mediante fondos de cooperación internacional en lo que al codesarrollo se refiere pues, es una idea ampliamente difundida

en la UE y en España y que es considerada como un mecanismo de control de la migración (Luis Guarnizo, 2010).

La legislación sobre el retorno de migrantes en Colombia fue un proceso breve y sin mayores contratiempos. La Ley de Retorno se propuso en aras de dar seguimiento a lo establecido en el CONPES sin mayores debates. Su reglamentación ha sido paulatina y no se ha establecido como un tema prioritario en la agenda gubernamental pese a las recomendaciones de algunas organizaciones que reclaman que sea una ley impositiva.

5.1.2 La movilidad humana y el derecho al retorno en los planes nacionales de desarrollo ecuatorianos

Ahora bien, antes de describir cuáles son las herramientas ecuatorianas para la población retornada, es necesario anotar que la Ley orgánica de movilidad humana fue aprobada solo en 2017 y contiene aspectos vitales en este tema que se mencionarán brevemente pues son el resultado de negociaciones con la sociedad civil. Previo a esta Ley, existía la Ley de Migraciones de 2005 referente únicamente a la entrada y salida de extranjeros del país.

El tema del retorno se plantea en los Planes Nacionales de Desarrollo desde el primer gobierno de Rafael Correa; a pesar de que en el periodo estudiado no se había formulado la legislación al respecto, si hubo Decretos Ejecutivos que reglamentan el acceso a, por ejemplo, beneficios de tipo aduanero y otros para esta población (Tabla 5-3), así como Planes de Movilidad Humana desde 2007. Dicho esto, la aproximación que se hace a las herramientas dispuestas en Ecuador dista de lo analizado para el caso colombiano pues se hace desde otras fuentes oficiales que se refieren a la política migratoria amparados por la Constitución de 2008.

El primer plan de gobierno de Correa ya incluía a la población migrante retornada y se formuló un lineamiento de política al respecto titulado “Fomentar el retorno voluntario de emigrantes ecuatorianos” y justificado así:

La relación entre oportunidades y el desarrollo de capacidades es un punto fundamental en el desarrollo integral del país. El plan se orienta a crear incentivos productivos que partan por la creación de nuevas oportunidades en el país que pueden ser cubiertas por el capital humano del Ecuador y adicionalmente que puedan

brindar oportunidades a aquellos ciudadanos ecuatorianos que han buscado estas oportunidades fuera del país.

Estrategias:

1. Incentivo para el retorno de migrantes.
2. Impulso a programas de reinserción laboral para investigadores y profesionales.
3. Promoción de programas de apoyo y acceso a programas y activos productivos de hogares monoparentales de emigrantes (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2007, p. 211).

En este plan, predomina un discurso del migrante retornado como aquel que puede contribuir al desarrollo del país, y, en consecuencia, es labor del Estado crear incentivos para que regrese. Se resalta el énfasis en los profesionales e investigadores, aunque se generaliza refiriéndose al capital humano: la idea general bajo este plan es que Ecuador se recupere del todo de la crisis económica y para ello se centra en la migración, pero no solo por las remesas enviadas por los ecuatorianos sino por la falta de mano de obra necesaria para la recuperación económica.

Teniendo como base de análisis lo anterior, desde el documento de Política Migratoria de 2007 queda establecido que: “es principio de la política exterior ecuatoriana considerar a la migración bajo un rostro humano que no se limite a suplir la demanda del mercado internacional del trabajo sino que, en esencia, busca asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, 2007, p. 9), esto revela que, desde el comienzo del gobierno de Correa, se prioriza el tema de los derechos humanos de los migrantes por encima de una visión instrumentalista que podría inferirse del Plan 2007-2010. Se promociona un retorno voluntario, digno y sostenible (Gobierno de Ecuador, 2008) (Tabla 5-2).

Tabla 5-2: Principios del retorno

Principios	Fundamentos
Voluntario	El retorno es voluntario y no forzado Apoyamos las voluntades existentes de retorno Facilitamos datos reales para toma de decisiones La responsabilidad es del migrante
Digno	El retorno es en condiciones de dignidad y no en circunstancias denigrantes. Reconocemos al migrante como sujeto de desarrollo Lo importante no es cuantificar a las personas que vienen, sino en qué situación Trabajamos para mejorar condiciones y quitar trabas
Sostenible	Es un proceso político con alto manejo técnico Facilitamos la inserción en el país Trabajamos para que los retornados puedan regresar a un sano plan de vida

Fuente: Elaboración propia a partir de: (Secretaría Nacional del Migrante, 2007)

Siguiendo estos principios, la nueva Constitución adoptada en 2008 establece en el artículo 40 que: “El Estado [...] Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario” (“Constitución De La Republica Del Ecuador,” 2008, p. 20); queda entonces la promoción del retorno voluntario establecido como fundamental (Tabla 5-3). La Constitución también hace referencia al derecho al retorno en su artículo 42: “Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna” (“Constitución De La Republica Del Ecuador,” 2008); el discurso está orientado a los derechos de los migrantes y no se menciona el aspecto económico sentando las bases de lo que son hasta hoy los principios por los que se rigen las migraciones internacionales en Ecuador pese a algunas críticas de acuerdo a coyunturas específicas⁴². La particularidad ecuatoriana reside en la voluntariedad del retorno y en establecerlo como un derecho lo cual se considera un avance en materia de política migratoria en la región.

⁴² Es el caso de la migración haitiana tras el terremoto del año 2010 que generó un gran flujo de personas de esta nacionalidad hacia Ecuador pero también hacia Brasil.

Tabla 5-3: Legislación ecuatoriana sobre migración de retorno

Legislación	Contenido
Constitución política del Ecuador 2008	<p>Art. 40.- 4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.</p> <p>Art. 338.- El Estado promoverá y protegerá el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país. Asimismo, generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad.</p>
Decreto 888 de 2011	Normas generales para la importación de menajes de casa y equipos de trabajo, por parte de personas migrantes que retornan a establecer su domicilio permanente en el Ecuador
Ley Orgánica de Movilidad Humana 2017 (Reglamentada mediante Decreto Ejecutivo 111 de 2017)	<p>CAPITULO II Personas ecuatorianas retornadas</p> <p>Artículo 25.- Persona retornada.</p> <p>Es toda persona ecuatoriana que se radicó en el exterior y retorna al territorio nacional para establecerse en él. Para acogerse a los beneficios previstos en esta Ley deberán cumplir una de las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber permanecido más de dos años en el exterior y retornar de manera voluntaria o forzada. 2. Estar en condiciones de vulnerabilidad calificada por la autoridad de movilidad humana o las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador de acuerdo a esta Ley y su reglamento. <p>Se exceptúa de este grupo a las personas ecuatorianas que prestan sus servicios en las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador y organismos internacionales, quienes estarán sujetos a lo previsto en sus leyes específicas.</p> <p>Artículo 26.- Tipos de retorno.</p> <p>En atención a las condiciones en las que se produzca, son tipos de retorno:</p> <p>Voluntario: La persona que retorna al país de manera libre y voluntaria para establecerse en Ecuador.</p> <p>Forzado: La persona que debe retornar al Ecuador por orden de autoridad competente del país en el que se encuentra, por una situación de fuerza mayor o caso fortuito que pongan en riesgo su vida, su integridad física o psicológica o por una situación de abandono o muerte de familiares de quienes dependía en el extranjero.</p> <p>Sección II</p> <p>Derechos</p> <p>Artículo 27.- Derecho a la inclusión social y económica.</p> <p>Artículo 28.- Derecho a la homologación, convalidación</p>

	<p>y reconocimiento de estudios en el exterior.</p> <p>Artículo 29.- Derecho a la inserción educativa.</p> <p>Artículo 30.- Derecho a ser informados sobre el retorno.</p> <p>Artículo 31.- Derecho a la homologación de documentos de conducir.</p> <p>Artículo 32.- Derecho a la capacitación.</p> <p>Artículo 33.- Derecho a la homologación y certificación de competencias laborales.</p> <p>Artículo 34.- Derecho al acceso al sistema financiero.</p> <p>Artículo 35.- Derecho al acceso a la pensión jubilar.</p> <p>Artículo 36.- Derecho a la exención o reducción de aranceles para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos.</p> <p>Artículo 37.- Derecho a acceder a los programas de emprendimiento.</p> <p>Otras disposiciones sobre repatriación</p>
--	---

Fuente: elaboración propia

Tras la adopción de la Constitución, se replantea el plan de desarrollo de gobierno para 2009-2013, en el que se recoge el tema del retorno en varios apartados:

Trabajar por crear condiciones adecuadas para el retorno voluntario de nuestros compatriotas debe complementarse con esfuerzos por precautelar la seguridad integral de quienes voluntariamente quieran permanecer en el extranjero. Para ello se debe velar por el cumplimiento del derecho al retorno, así como de los derechos a no tener que migrar, del derecho a la libre movilidad informada y segura, y el derecho a la plena integración en las sociedades de destino. Todos estos derechos se enmarcan en el derecho internacional, en especial en los temas de derechos humanos, derechos de las personas migrantes y derechos de la naturaleza (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2009, p. 259).

Este plan es fundamental para entender la visión sobre el retorno que se tiene en Ecuador: primero, porque hace referencia al retorno voluntario dejando de lado un retorno forzado que también se da. Segundo, se refiere concretamente al derecho al retorno y a la libre movilidad. El todo enmarcado en el derecho internacional y el derecho de los migrantes, esto es, un enfoque de derechos. Puntualmente, este plan incluye una política para la reinserción laboral y productiva de los retornados con tres objetivos específicos:

a. Incentivar la inversión productiva y social de las remesas y de los ahorros de las personas y colectivos migrantes ecuatorianos, así como de los capitales de quienes retornan, a través de líneas de crédito específicas.

b. Identificar potencialidades productivas en las localidades de origen, y apoyar con crédito y asesoría técnica a las iniciativas de los jóvenes migrantes en esas líneas de producción.

c. Impulsar bolsas de empleo para la reinserción laboral, valorizando los aprendizajes y el entrenamiento adquiridos en el exterior (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2009)

Este plan es muestra de la evolución en los términos utilizados y en el enfoque adoptado por el gobierno ecuatoriano antes y luego de la Constitución de 2008. Sin embargo, es preciso anotar que sus objetivos se centran en el empleo y la productividad. Además, se pretende que las remesas sean convertidas en inversión para el país, todo esto en línea con la política de recuperación económica y aprovechando el contexto de crisis financiera mundial. Se plantea como un llamado al retorno en condiciones dignas enmarcado en la garantía de derechos.

En 2009 se publican en Ecuador, casi paralelamente al Libro Blanco en Colombia, los “Contenidos básicos sobre Movilidad Humana” (Coalición por la Migraciones y el Refugio, 2009) por parte de la Coalición por las Migraciones y el Refugio constituida por diversas organizaciones y la academia. Allí se propone, para la política migratoria, la promoción del retorno voluntario de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 2008 y en línea con el Plan de Desarrollo de ese mismo año con lo cual no se observa una resistencia del tercer sector sino una convergencia de ideas sobre la migración de retorno al igual que en el caso colombiano.

En el último periodo de Rafael Correa, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 se centra en garantizar la protección de derechos y fomentar la inclusión económica y social de los migrantes y de sus familias siendo su objetivo el “Acompañar los procesos de retorno de los ecuatorianos y las ecuatorianas que lo decidan y fomentar su inclusión económica y social” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2013). Para su inclusión económica, en la política de empleo se dispone: “Fortalecer los programas que promuevan la permanencia en el país de personas trabajadoras, así como generar mecanismos de reinserción laboral y productiva que fomenten el retorno

voluntario de los emigrantes ecuatorianos” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2013). Se sigue enfatizando en el retorno voluntario y en el tema laboral lo que se empieza a materializar en programas⁴³.

A partir de la adopción de la Constitución de 2008, se intenta llevar a buen término la formulación y aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana que tuvo, según Alex Flores, de la Federación Nacional de Migrantes Retornados de Ecuador, “un camino largo y tortuoso de varios años con intentos fallidos, incluso cierto boicot de asociaciones de emigrantes, que no permitieron que esa ley salga a la luz mucho antes” (Flores, 2017). Aunque no está incluido en la temporalidad establecida para esta investigación, debe anotarse que, efectivamente, la sociedad civil ecuatoriana organizada en asociaciones de migrantes se encuentra dividida por posturas diferentes en relación al accionar del Estado, de acuerdo a sus propios intereses y esto quedó demostrado en las negociaciones de esta Ley. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil se organizaron en torno a la Revolución Ciudadana planteada por el expresidente Rafael Correa, como es el caso de la Federación citada, que reúne un número importante de organizaciones⁴⁴.

Brevemente, podemos mencionar que esta ley responde a la necesidad de alinear con la Constitución la normativa migratoria hasta ese momento dispersa y datando de los años 70 por lo que su construcción tomó varios años para terminar, superando “muchos de los principios decimonónicos y ostracismos del pasado, que seguían vigentes en la anterior ley” (Ramírez, 2017, p. 30). En lo que al retorno respecta, en los informes presentados por la Comisión Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional del Ecuador, se recogen las recomendaciones de diferentes organizaciones de la sociedad civil y de las OI (Comisión Especializada Permanente de Soberanía Integración Relaciones Internacionales y Seguridad Social, 2016) cuya participación fue activa en el proceso de elaboración de la ley a través de la socialización de la misma en diferentes regiones.

A diferencia de Ecuador, en Colombia no se adopta un enfoque de derechos para los migrantes en general, lo cual prevalece luego de la adopción de la Constitución de 2008 en Ecuador. El énfasis en la protección de los derechos del migrante que incluye, además, a sus familias en sus formulaciones permite concluir sobre el avance que

⁴³ Ver Capítulo 6

⁴⁴ <https://fenamire.wordpress.com/acerca-de/>

representan estas políticas en la región y en Latinoamérica en general. Colombia opta por una versión más en línea con las OI, es decir, por una instrumentalista y focalizada en el desarrollo económico. De estas políticas y de esta legislación se desprenden algunos planes de Retorno que empiezan a implementarse desde 2007 para el caso ecuatoriano y desde 2009 para el colombiano.

5.2 Planes de retorno

La pregunta que es aquí convocada es cómo se hace la selección de los retornados para que puedan aplicar a estos programas más que los programas y proyectos en sí mismos pues, como veremos, estos son excluyentes y selectivos. En este acápite se presentan generalidades de los Planes de retorno de Ecuador y Colombia en aras de, en el siguiente capítulo, ahondar en programas específicos para una población determinada desde estos planes.

5.2.1 Colombia: Plan de Retorno Positivo

En Colombia, el Plan de Retorno Positivo-PRP (2009) acuerda la creación de servicios a nivel regional que apliquen el Plan y faciliten la reintegración de los retornados, esto es, las Oficinas de Atención al Migrante y Centros de Referencia y Oportunidades para Retornados del Exterior (CRORE). Su objetivo es brindar acompañamiento y reconocer las experiencias y conocimiento adquiridos en el exterior (Tabla 5-4). Del objetivo, se infiere que, la labor de los CRORE fue la de orientar a los migrantes retornados para su inserción laboral y productiva. Para este Plan se consideró a los colombianos que hubiesen residido mínimo doce meses en el exterior, y que hubiesen retornado con fecha posterior al 3 de junio de 2010. La entidad encargada de la implementación era el Ministerio de Relaciones Exteriores. Según este último, a 2012, se habían beneficiado de este plan 3.723 colombianos (Cancillería de Colombia, 2012).

Tabla 5-4: Plan de retorno positivo

AÑO	Planes	Programas	Objetivos	Población objeto	Ejecución
2009	Plan de Retorno Positivo-PRP	Bienvenidos a casa	Facilitar la Integración de los colombianos en condición de retorno, reconociendo sus experiencias, conocimientos y destrezas con el fin de invertirlos en el desarrollo del país	Colombianos que hubiesen residido mínimo doce meses en el exterior, y que hubiesen retornado con fecha posterior al 3 de junio de 2011	Alcaldía de Bogotá, la OIM y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
		Siempre serás Bienvenido a tu Tierra	Brindar atención al retorno positivo de esta población, a través del desarrollo de lineamientos que acompañen la llegada de risaraldenses desde el exterior, con el fin de integrarlos al departamento y así conservar su identidad, generando procesos de corresponsabilidad		Gobernación de Risaralda, la OIM y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el marco de este plan, dos regiones implementaron programas de retorno: Bogotá y Risaralda (Tabla 5-4).

- El Programa “Bienvenido a Casa”⁴⁵ se crea como un CRORE en la ciudad de Bogotá en el año 2009. Los CRORE tienen como objetivo general “Facilitar la

⁴⁵ Según el Convenio marco de cooperación internacional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y la Organización Mundial para las Migraciones OIM – CM114 (7 de mayo de 2009), este programa contenía: “Asistencia y atención inmediata al migrante colombiano que regresa del exterior en condiciones de alta vulnerabilidad de sus derechos. Apoyo jurídico para los migrantes colombianos que regresan del exterior brindando una atención integral en los temas relacionados con su condición migratoria. Asesoramiento y gestión para facilitar la inserción de los migrantes en el mercado laboral y autoempleo. Asesoramiento psicosocial a los migrantes que retornan en condiciones vulnerables. Asistencia y gestión para la vinculación escolar para los menores migrantes retornados. Atención básica en salud para los migrantes retornados. Atención prioritaria en albergue.”

Integración de los colombianos en condición de retorno, reconociendo sus experiencias, conocimientos y destrezas con el fin de invertirlos en el desarrollo del país”. Siendo sus objetivos específicos: Promover la protección de los derechos y las libertades fundamentales de los Colombianos en condición de retorno. Atenuar la situación de vulnerabilidad de los migrantes Colombianos en condición de retorno. Identificar las experiencias, destrezas y conocimientos de los Migrantes Colombianos en condición de retorno y promover procesos de desarrollo local. Brindar asistencia psicosocial, jurídica y de generación de ingresos a los colombianos en condición de retorno. Apoyar el diseño e implementación de políticas públicas, proyectos de integración y prevención de la migración irregular. Los migrantes retornados acuden a los CRORE que ofrecen atención en las áreas jurídica, económica y psicosocial. La idea era replicarlo en las regiones.

- El Programa “Siempre serás Bienvenido a tu Tierra” implementado en el Departamento de Risaralda desde el año 2011, es réplica del programa en Bogotá. Se fundamenta en que este departamento ocupa el primer lugar de emigración de Colombia. El Programa dependía de la Secretaria de Desarrollo Social y la Oficina de Atención al Migrante y sus Familias, cuyo objetivo es “brindar atención al retorno positivo de esta población, a través del desarrollo de lineamientos que acompañen la llegada de risaraldenses desde el exterior, con el fin de integrarlos al departamento y así conservar su identidad, generando procesos de corresponsabilidad”⁴⁶. La gobernación de Risaralda, viene adelantando desde el subprograma de migraciones y en conjunto con la academia varias acciones encaminadas a prestar atención a los migrantes que han retornado a este departamento.

Las entidades encargadas de la implementación de estos dos programas fueron la Gobernación de Risaralda, la Alcaldía de Bogotá, la OIM y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En 2012, luego de la Ley de retorno este plan se renombra “Fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo de estrategias para el acompañamiento a los connacionales que retornan al país a nivel nacional” con el objetivo de “Implementar iniciativas y acciones de política pública que respondan a la voluntad de retorno de los

⁴⁶ Comunicado de prensa julio 27 de 2010. Gobernación de Risaralda.

connacionales en el exterior y a su posterior inclusión dentro de la dinámica nacional, regional y local del país”; es importante aquí resaltar el carácter voluntario con el que se plantea el proyecto. El presupuesto asignado por año de 2012 a 2016 indica un aumento considerable de recursos luego de la adopción de la Ley (Tabla 5-5).

Tabla 5-5: Recursos asignados al proyecto (pesos corrientes)

Año	Recursos Asignados	Recursos Ejecutados	Porcentaje Ejecutado
2012	\$ 200.000.000	\$ 198.748.746	99,40%
2013	\$ 1.000.000.000	\$ 1.000.000.000	100%
2014	\$ 2.000.000.000	\$ 1.796.636.000	89,80
2015	\$ 1.000.000.000	\$ 998.492.000	99,80%
2016	\$ 2.000.000.000	\$ 1.999.887.273	99,99%

Fuente: Información del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión

Fuente: (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016, p. 11)

En el caso de Risaralda, junto con la asesoría de AESCO, se formularon unos lineamientos para la política migratoria del departamento entre los cuales se consideró la población retornada luego de lo establecido por la Ley 1465 de 2012. Esta se refiere a una reintegración de los retornados de acuerdo a la siguiente estrategia:

Estrategia de acompañamiento integral al retorno. Porque es necesario darle apoyo a los ciudadanos que desean regresar a su tierra, especialmente a la mujer migrante, potenciar los conocimientos adquiridos en el exterior, ayudar efectivamente desde toda la institucionalidad en su reacomodación económica y social en nuestra ciudad con, agilidad, asertividad, coherencia, responsabilidad y gobernabilidad. Los y las retornadas serán beneficiarios de toda la oferta institucional posible y para la que califiquen adecuadamente desde el marco de estas políticas a través de las rutas de servicio diseñadas en el cuerpo de estas políticas(AESCO, 2012).

De este texto se destaca el incluir a las mujeres, y, de manera general, la reintegración social y económica. Esta formulación de una política departamental enfatiza en el desarrollo local y es el primer ejemplo del que se dispone en Colombia en cuanto a descentralización de la política. Cabe destacar que en 2009 se crea mediante la Ordenanza 21, el Consejo Departamental de Atención Integral para la Migración en el Departamento de Risaralda.

En el departamento de Quindío, se propone un plan de acompañamiento al migrante (PAM) que se desprende del plan de desarrollo del departamento en el cual se plantea la política “Quindío para retornar” en la que se esbozan algunos puntos sobre la migración del departamento y se formulan unos objetivos a modo de “retos” a los que se enfrenta el departamento:

- Coordinar y generar consenso institucional para el apoyo a migrantes.
- Desarrollar una política pública para la movilidad humana.
- Investigar y desarrollar política para el aprovechamiento de las remesas.
- Apoyar proyectos productivos asociados a la migración (Gobernación del Quindío, 2012)

Así, dentro de este plan se establece un programa de migración y desarrollo cuyo subprograma es el PAM para prevenir la migración desordenada. El PAM⁴⁷ tiene como principal objetivo “Diseñar, formular, controlar y evaluar la implementación de un Plan de atención integral al migrante y a la población que retorna al departamento del Quindío, orientado a la promoción de derechos y deberes para la plena integración y normalización en la vida económica, social, cultural y política” (Gobernación del Quindío, 2015). Este plan se deriva de las políticas nacionales, pero, debido a que es local, enfatiza en las especificidades del departamento. Es de destacar que es el primer plan que se formula a nivel local para el acompañamiento de los migrantes retornados y, de sus resultados podría evaluarse si puede replicarse en otros departamentos con altas tasas migratorias. Los componentes de este programa incluyen diversos aspectos más allá de la reinserción laboral o productiva que estudiaremos en el capítulo VII.

En general, las herramientas formuladas para atender a la población retornada en Colombia se fijan en la atención primaria y no en la reintegración. Los programas no

⁴⁷ Objetivos específicos:

9. Realizar y promover la Oferta de Servicios de Instituciones Públicas y Privadas a nivel nacional, regional, departamental y de los 12 municipios, corresponsables del proceso y garantes de los derechos y deberes de la población migrante (La que sale y retorna).
10. Estructurar e Implementar un observatorio y un sistema de información para la población migrantes y de la de retorno del departamento del Quindío.
11. Coordinar estrategias comunicativas y de calidad del servicio a las Personas Migrantes, Quindianos en el Exterior y Quindianos en Plan Retorno.
12. Coordinar y liderar acciones que propendan por el acompañamiento integral y asistido a la población Migrante.
13. Coordinar y liderar acciones que propendan por el acompañamiento Psico-social
14. Coordinar y liderar acciones que promuevan el desarrollo de Competencias laborales, el Empleo y Emprendimiento para la Población Migrante.

arrojaron mayores resultados en la medida en que no existió un acompañamiento en el post-retorno.

5.2.2 Ecuador: Bienvenidos a Casa

El primer plan implementado en el Ecuador fue el de Bienvenidos a Casa en 2008 con tres programas y dependiendo de la SENAMI: el Programa “Vínculos”, el Programa de incentivos para la inversión “El Cucayo” y el Programa de acompañamiento al retorno físico “Volver a Casa” (Ver Tabla 5-6).

Tabla 5-6: Componentes del plan Bienvenidos a Casa

AÑO	Planes	Programas	Proyectos	Objetivos	Población objeto
2008	Bienvenidos a casa	Programa vínculos 2008	Red Social Virtual Migrante ecuatoriano	Informar sobre los planes, programas y proyectos a disposición de los ecuatorianos migrantes.	
			Plataforma Virtual “Bienvenid@s a Casa”:	Apoyar la integración de los ecuatorianos, mejorando la comunicación a través del uso de TICs	
			Proyecto Escuelas Cercanas	Mejorar la participación de padres migrantes en la educación de sus hijos de Ecuador, fomentando el acceso y uso de TICs	
		Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva 2008	El fondo Cucayo		Emprendedores que viven en el extranjero y retornados emprendedores con anterioridad al 2007
			Red de Oficinas de Acompañamiento o a la Iniciativa Empresarial de la Persona		

			Migrante REDIEM		
			Banca del Migrante		Migrantes y sus familiares que desean retornar
			Convenio con el Banco Nacional de Fomento	créditos de hasta USD 300.000,00 a retornados para ser invertidos en el sector agrícola y la pequeña industria, a una tasa de interés anual del 11,2%.	Retornados emprendedores
			Plan Hacienda	destinar tierras que pertenecen al Estado a grupos de retornados para que éstos desarrollen proyectos productivos.	Retornados emprendedores
			Fondo "El Cucayo Especial	Atender a ecuatorianos afectados por el terremoto de Chile de febrero de 2010. Contempla un préstamo no reembolsable de hasta USD 5.000 para 300 retornados	Retornados emprendedores en situación especial
		Programa de acompañamiento al retorno físico Volver a Casa	Programa de Acogida a Personas en Condición de Vulnerabilidad		Retornados vulnerables y atención humanitaria de personas que regresan en situación forzada.

Del segundo programa nos ocuparemos en el siguiente apartado dedicado a los programas de emprendimiento o proyectos productivos a los que está dirigido. El primer programa tenía como objetivo:

Consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas emigradas para con sus allegados en origen, con su comunidad, con sus organizaciones de base y asociaciones. Pretende aumentar y poner en valor los importantes recursos materiales e inmateriales que generan cotidianamente nuestros y nuestras compatriotas en el exterior, promoviendo su transferencia y la generación de condiciones generales para el desarrollo económico, social y cultural del país.

Este programa se fija en los vínculos transnacionales de los migrantes ecuatorianos y propende por la integración de los emigrantes con su país de origen a través de iniciativas como el proyecto escuelas cercanas. Se hace énfasis en la familia transnacional y en la posibilidad de transferir recursos para el desarrollo, no solo económico sino también cultural y social.

El tercer programa tenía como objetivo: “facilitar el derecho a un regreso digno para aquellas personas migrantes que hayan decidido continuar sus proyectos de vida en el Ecuador”. Este ofrece beneficios tributarios, subvenciones a la vivienda y asesoría para los otros programas. Este programa, como los demás se propusieron para quienes hubiesen vivido más de un año en el exterior, a diferencia de Colombia que requiere que sean tres años, en este sentido el gobierno ecuatoriano fue más flexible en sus requisitos para acceder a los beneficios, esto se puede deber, en parte a qué la migración ecuatoriana es más reciente mientras que la colombiana es de más larga data.

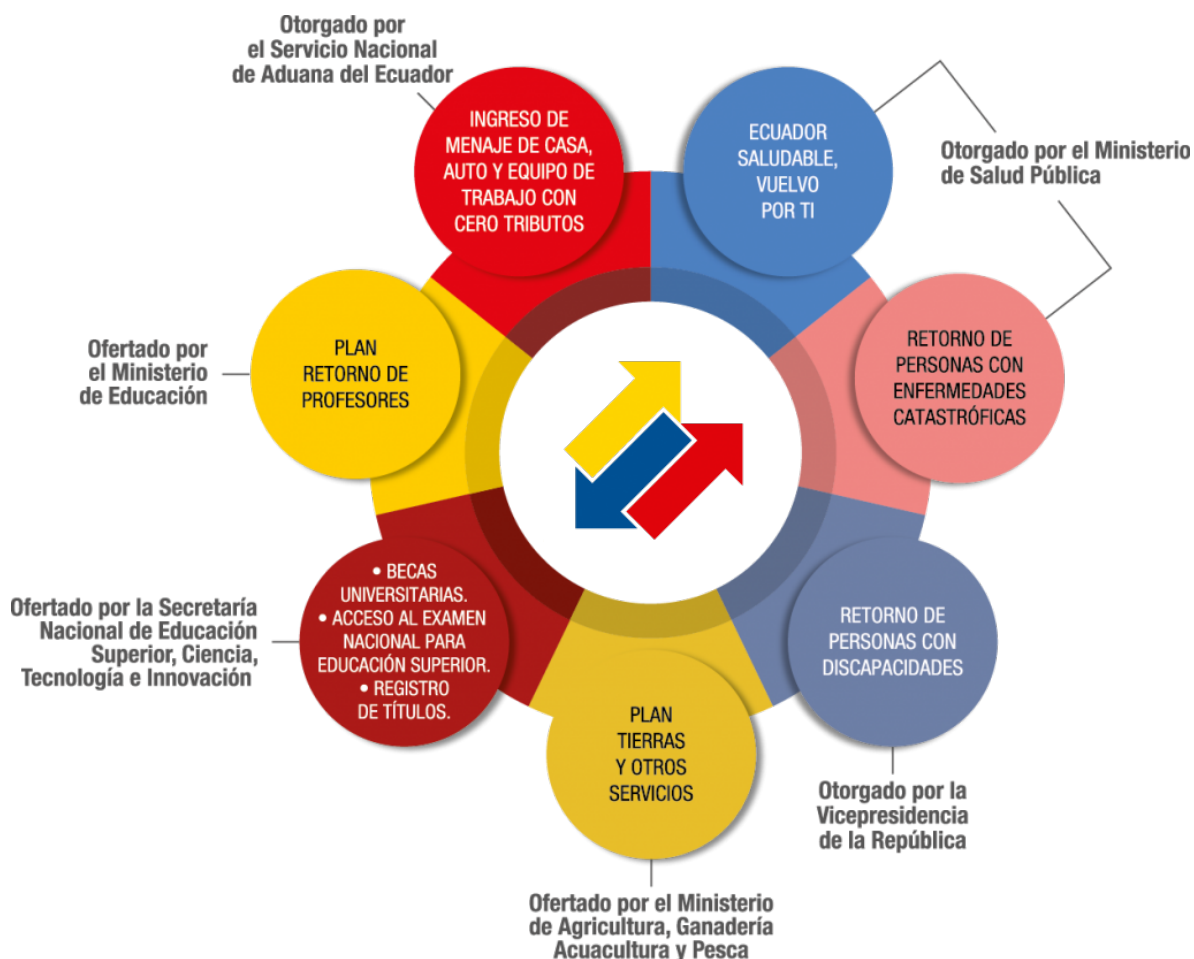
Por último, el programa de acompañamiento al retorno físico volver a casa destinado a las personas más vulnerables y que retoman en situación forzada. De este modo, se abarca una gran parte de la población retornada. También existe un plan de retorno de personas con discapacidades llamado “Manuela Espejo” que viene desde España (Vicepresidencia de Ecuador, 2012).

Sobre el proceso de construcción del Plan Bienvenidos a casa en el Ecuador, el estudio de Moncayo (Moncayo, 2011b) se pregunta si “¿existe una complementariedad entre la coyuntura política del Ecuador y la coyuntura internacional que influye en la construcción de su política de retorno?” (p.7). Se centra en la construcción de la política de retorno concluyendo que esta no corresponde a la coyuntura internacional sino a un

proyecto político en particular que ve en el retornado como un agente de desarrollo. Si bien es acertada la segunda parte de este postulado, el proyecto político no es particular de Rafael Correa como hemos visto, es una visión generalizada del retornado como exitoso, es decir, una visión positiva del retorno en la que no se tienen en cuenta factores familiares o psico-sociales.

En este sentido, la política de retorno para el Ecuador ha sido creada desde arriba, en un afán del gobierno por integrar a la población ecuatoriana en el exterior como una “Quinta región” lo cual no está planteado sin contradicciones pues, ¿porqué querría Ecuador atraer a la población viviendo en el exterior sabiendo que es una fuente de dinero importante a través de las remesas? Se cuestiona la capacidad del gobierno ecuatoriano para incentivar el retorno toda vez que no está en la capacidad de ofrecer un retorno “digno y sostenible” tal como está planteado en el Plan Bienvenidos a Casa ni tampoco es su intención que regresen (Boccagni, 2011).

En conclusión, la aproximación que se hace desde el gobierno ecuatoriano para atender a la población migrante retornada hace énfasis en los vínculos transnacionales y en el emprendimiento a pesar de contar con otros programas (Figura 5-1). Es una diferente a la de Colombia en la medida en que también considera al grupo familiar y al migrante desde una perspectiva de redes y no individual en la mayoría de las iniciativas.

Figura 5-1: Retorno e Integración de la persona Migrante en el Ecuador

Fuente: <http://www.cancilleria.gob.ec/acompanamiento-en-el-retorno-al-pais/>

5.3 Similitudes y diferencias de la política migratoria con respecto al modelo

En términos de la negociación, formulación y adaptación de la política migratoria para la población retomada, en Ecuador y Colombia, se anota que, si bien aparecen en el mismo contexto histórico y bajo la sombrilla de una agenda latinoamericana que propende por los derechos de los migrantes, no son similares en todos los puntos. Los planes que surgen de las políticas como respuesta a la problemática del retorno varían en sus contenidos. Se trata de saber entonces cuales son las similitudes y diferencias de la

política de acuerdo al modelo de política migratoria establecido por las OI e inspirado por la agenda latinoamericana pero también de acuerdo a las especificidades de cada país.

De este modo, en Ecuador, hay que anotar que “el retorno estuvo acompañado de las dificultades personales, familiares y sociales propias a este tipo de situaciones, a las cuales se añadieron las confusiones generadas por una oferta pública dispersa, reflejo de un aparato institucional friccionado y a menudo poco coordinado” (W. Herrera, 2016b, p. 127). Cabe recordar que, en Ecuador la política no es negociada, sino que se formula directamente por el gobierno mientras que, en Colombia, si bien esta se establece también en los planes de desarrollo, sí se formula con la participación de la sociedad civil como un actor relevante en el proceso. En general, en Ecuador, la sociedad civil está de acuerdo con lo propuesto por el gobierno mientras que en Colombia hay propuestas que no se toman en cuenta en la formulación a pesar de ser expresadas. De nuevo hay que hacer un paréntesis en la temporalidad de la investigación pues, desde 2015 se formula un proyecto de ley migratoria en Ecuador que es negociado en los años siguientes y que llevará a la actual ley orgánica de movilidad humana que, fue discutida con la sociedad civil en las diferentes provincias y en el exterior.

Primero, se puede anotar que en ambos casos hay una selectividad del retornado que, como veremos más en detalle (Capítulo 6), está orientada hacia el desarrollo en el sentido de que es el emprendedor o el migrante calificado el más apetecido, aunque ello no va necesariamente en detrimento del migrante que retorna de manera forzada pues, el traslape de las categorías permitiría incluir un retorno forzado con un proyecto productivo, lo cual es el caso para los migrantes con mayor vulnerabilidad. La temporalidad del retorno es también un aspecto que se tiene en cuenta en la formulación de las políticas y, normalmente supera un año de estadía en el exterior.

Segundo, entre las diferencias de las políticas, analizadas desde los planes, se encuentran los enfoques que adoptan: por un lado, en Colombia, se enfatiza en un retorno voluntario con un perfil individualista y orientado hacia el desarrollo, muestra de la difusión del modelo de las OI. Por otro lado, en Ecuador se prioriza la movilidad humana que incluye a las familias transnacionales, pero se prioriza la migración calificada con fines de desarrollo como los profesionales de la salud o los educadores (transferencia de conocimientos) y se tienen en cuenta grupos poblaciones más específicos como, por ejemplo, los discapacitados. La visión desarrollista queda plasmada en ambos planes.

En síntesis, se trata de saber si las políticas están orientadas al migrante que aporta en términos de desarrollo económico y la respuesta es positiva: tanto en Colombia como en Ecuador se orientan hacia un tipo de migrante emprendedor, otro calificado y, finalmente uno que tiene aún las capacidades de trabajar dándoles menor importancia a los migrantes que llegan en situaciones de vulnerabilidad.

En este sentido, una particularidad de la política colombiana es el retorno humanitario o solidario que se fundamenta en una situación de vulnerabilidad del migrante. Esto se complejiza debido a la posibilidad de retorno de migrantes que salieron de manera forzada del país debido al conflicto y qué, si bien pueden acogerse a la Ley de Víctimas, pueden retornar de manera voluntaria por lo que se suma al retorno un enfoque reparador.

En el caso particular de la situación con Venezuela, algunas organizaciones de la sociedad civil han sugerido varias recomendaciones:

- Realizar una reforma a las leyes y políticas migratorias y de retorno.
- Desarrollar o informar sobre los instrumentos existentes para el registro de retornados y sus beneficios
- Capacitar a los funcionarios de las instituciones involucradas sobre los instrumentos y vías existentes para la acogida de los retornados y la efectiva garantía de sus derechos
- Proteger de manera especial a los retornados que cuentan con el estatuto de refugiados en Venezuela
- Impulsar mecanismos para evitar expulsiones colectivas y arbitrarias de colombianos del territorio venezolano.
- Construir un plan especial de atención que permita a las víctimas del conflicto armado que desean retornar proveniente, acceder a ayudas humanitarias y de programas de integración diferenciales (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2018, p. 41)

Se han entonces formulado unas políticas a partir de un modelo que tiene un enfoque de derechos, pero también de desarrollo y pretende incluir a la totalidad de los retornados clasificándolos; esto se refleja en las políticas nacionales con lo que se pueden caracterizar desde una difusión del modelo. Sin embargo, se fija la atención en un

migrante retornado con plenas capacidades y en edad de trabajar por lo general, dejando fuera otra población. Por ello, haremos énfasis en estos tres tipos de proyectos orientados hacia la población retornada para luego determinar las falencias o limitaciones que tienen y concluir sobre los retos de las políticas desde una perspectiva desde el Sur.

III. Parte III: Panorama de las iniciativas de política pública para los migrantes retornados: tendencias y desafíos

Tras analizar el contexto regional e internacional de las migraciones internacionales de retorno y establecer los derroteros de la renovación de la política migratoria seguidos por Colombia y Ecuador, es preciso referirse puntualmente a la política pública destinada a los migrantes retornados para determinar sus similitudes y diferencias con el modelo de las OI.

En el capítulo seis, se abordan las políticas de inserción productiva, empleo y migración calificada específicamente, observando como los patrones adoptados están condicionados por la especificidad interna de cada país y por los intereses gubernamentales generando unas divergencias con el modelo. En el capítulo siete, se esbozan los desafíos y retos de las políticas migratorias hacia la población retornada y se resume el estado actual de la política.

6. Capítulo 6. Las iniciativas de política para los retornados: migrantes “emprendedores”, laborales y calificados



La dificultad de caracterizar a la población retornada en los casos estudiados debe tenerse en cuenta en el análisis de las iniciativas de política adoptadas por los gobiernos pues, sin un diagnóstico de las necesidades de los migrantes retornados, el desafío para plantear soluciones duraderas a las problemáticas de los mismos se dificulta. Algunos estudios en Colombia sugieren algunos rasgos indicativos y, en Ecuador, el censo también plantea algunos puntos sobre sus características, pero la dificultad persiste. Como sujeto de la política, el migrante retornado es aquel que regresa voluntariamente a su país de origen; allí entran en consideración repatriados antiguamente refugiados que pueden regresar por fuera de las vías institucionales.

Ahora bien, si, en general, las políticas migratorias colombiana y ecuatoriana han estado orientadas a la población en el exterior, las políticas migratorias hacia la población retornada han sido pocas y han estado orientadas principalmente a la población que se denomina “emprendedora”, es decir, a aquellos que desean emprender a través de un proyecto productivo para así convertirse en microempresarios; o a la población trabajadora dejando de lado al núcleo familiar que incluye a menores de 18 años y personas de la tercera edad y, en algunos casos a las familias que se han quedado en el país de origen, por lo general, receptoras de las remesas.

Partiendo de la clasificación que hace Mármora (2002) sobre los programas de retorno en los países de origen se destacan: primero, aquellos versados sobre el retorno laboral, bien sea a través de estrategias de empleabilidad o a través de proyectos productivos;

segundo, los orientados hacia la mano de obra calificada y, por último, los orientados hacia la población más vulnerable proveniente de una migración forzada. Aquí importan los dos primeros por tratarse de un retorno voluntario y, el primer tipo de programa se divide en dos: los orientados hacia el retorno laboral y aquellos orientados hacia los emprendimientos o la auto empleabilidad. Mármora se refiere a un retorno espontáneo; sin embargo, divide en dos los programas, aquellos formulados desde el país de destino y aquellos de recuperación del emigrante, es decir, los que son promovidos por el país de origen, que son los que aquí interesan; en el caso de los primeros no siempre son espontáneos.

La cuestión a resolver es porque se escogen estos instrumentos o herramientas de política por encima de otros, si son o no adecuados para responder a las necesidades con las que llegan los retornados y si podría haber otros instrumentos, esta última cuestión se tratará más adelante y en el siguiente capítulo.

De este modo, en este apartado veremos cómo se reduce la categoría del retornado a la de emprendedor, obviando otros aspectos más allá del productivo de esta población a través de la legislación y de los programas y proyectos que se han implementado. Revisaremos cuáles son las políticas laborales hacia estos retornados y, nos centraremos en la migración de mano de obra calificada y los programas que se han desarrollado al respecto. Por último, analizaremos desde estos tres tipos de programas la relación entre migración y desarrollo que se evidencia en las políticas a través de los factores estructurales que impiden que sean “exitosos” en los términos del modelo.

6.1 El reduccionismo de la categoría del retornado: apología del emprendedor

Entre los planes, programas y proyectos orientados a la población retornada en Colombia y en Ecuador, se hacen visibles en primer lugar aquellos orientados al emprendimiento o a los proyectos productivos que han sido impulsados, como vimos, por la OIM en sus programas de AVR, de los que han participado migrantes colombianos y ecuatorianos. Pasaremos revista a las iniciativas de política pública en ambos países enfatizando en la caracterización del migrante como emprendedor y/o agente de desarrollo económico. Se trata de saber cómo están delimitados los programas y qué

dificultades se han encontrado para que estos sean exitosos, tal y como se plantea desde el modelo de política migratoria seguido.

6.1.1 El retorno productivo en Colombia

En Colombia, en la Ley de Retorno, el retorno productivo queda definido como aquel “que realiza el colombiano para cofinanciar proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento y/o municipio de reasentamiento, con sus propios recursos o subvenciones de acogida migratoria”, es decir, que el retornado que se acoge a esta ley se supone contribuye al desarrollo local y su proyecto productivo debería ir en línea con los planes de desarrollo local. Como veremos, como primera medida se hace difícil establecer si, en efecto, estos proyectos están en conjunción con los planes de desarrollo departamentales toda vez que no son formulados de acuerdo a estos.

Antes de la Ley de Retorno, la primera línea de crédito destinada a la creación de empresa por parte de los colombianos retornados se abrió con BANCOLDEX en el año 2010. Este tenía como objetivo “ofrecer a los emprendedores y microempresarios vinculados al Plan de Retorno Positivo – PRP alternativas de financiación y acompañamiento que contribuyan al desarrollo y fortalecimiento de sus iniciativas empresariales” (Bancoldex, 2010). En este sentido, los requerimientos para acceder a un crédito por parte de los migrantes tienen la limitante de la falta de historia crediticia en el país.

En 2012 se empieza a implementar el Plan de Retorno Productivo desde España (Tabla 6-1) con el fin de instruir y asesorar en materia de emprendimiento y empresariado a 300 colombianos que residan en España y deseen retornar, con el objeto de apoyar el desarrollo de proyectos productivos en sus comunidades de origen. El objetivo del Programa de Retorno Productivo de Emprendedores Colombianos desde España es “Aunar esfuerzos humanos, técnicos, administrativos y financieros para capacitar en emprendimiento a los colombianos residentes en España y acompañar el retorno de aquellos que voluntariamente retornen a Colombia”. Este programa contemplaba el acompañamiento y acceso al capital semilla del Fondo Emprender del SENA.

Tabla 6-1: Plan de Retorno Productivo desde España

Plan	Programa	Objetivos	Población objeto	Ejecución	Presupuesto
Plan de Retorno Productivo desde España (2012)	Programa de Retorno Productivo de Emprendedores Colombianos desde España	Instruir y asesorar en materia de emprendimiento y empresariado a 300 colombianos que residen en España y deseen retornar, con el objeto de apoyar el desarrollo de proyectos productivos en sus comunidades de origen	300 colombianos residentes en España	Ministerio de Relaciones Exteriores, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y la Fundación Instituto Cameral para la Creación y Desarrollo de la Empresa (INCYDE)	\$1.849'165.336 Colombia (\$993'176.052)

La población objeto de este plan eran los colombianos con título de técnico o profesional universitario; esto clasifica de entrada a quienes podrían tener acceso al Plan. Las entidades encargadas de su implementación son el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y la Fundación Instituto Cameral para la Creación y Desarrollo de la Empresa (INCYDE).

A pesar de esta iniciativa, muchos de los retornados no tienen diplomas que puedan certificar en Colombia lo cual impide que puedan aplicar a las convocatorias de este Fondo. Y, en caso de tenerlos, los costos asociados a su convalidación en Colombia por parte del Ministerio de Educación son muy altos. Así quedan expresadas estas dificultades desde la Plataforma de Colombianos en el exterior y Retornados:

el Gobierno de nuestro país, no ha hecho ABSOLUTAMENTE NADA para facilitar a la Población retornada, y más específicamente a los colombianos que se han acogido al “Retorno productivo” en cumplimiento de la Ley 1565 de 2012, el acceso a créditos para la creación de empresa o el desarrollo de proyectos productivos, y no podrá hacer nada basándose en lo ordenado en la Ley 1565/2012, pues el Poder financiero no va a abolir de sus reglamentos la exigencia

de un “historial crediticio”, “Vida laboral o comercial” de los solicitantes (Colexret, 2016).

Esta Plataforma ha sido una voz crítica de la implementación de la Ley de Retorno, en particular del retorno productivo, debido, a la falta de compromiso del gobierno. Clara muestra es que, a junio de 2017, se habían financiado por el Fondo Emprender únicamente 19 proyectos de retornados⁴⁸. Según la Plataforma (Colexret, 2017), la dificultad de acceder a los créditos estaba dada por la exigencia del nivel de formación que se solicitaba al retornado. Luego de varias acciones emprendidas, el acuerdo se modificó en 2017 (Acuerdo 0006 de 30 de junio de 2017), permitiendo a todos los retornados acceder al Fondo Emprender sin el requisito previo de formación técnica o profesional. En general, este Programa no ha tenido éxito debido a sus trabas administrativas en términos del tiempo de formación tanto en España como en Colombia como en la falta de articulación entre el INCYDE y el SENA.

Aparte de este programa, se han firmado acuerdos por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia con otras entidades con el objetivo de ofrecer alternativas de emprendimiento a los retornados en el Valle del Cauca, Caldas, Quindío y Risaralda firmados en el año 2014 (Tabla 6-2).

A partir de la información brindada desde el RUR (Figura 6-1) puede anotarse que el número de registrados en “retorno productivo” según la Ley es bajo, y, de igual manera hay que tener en cuenta el subregistro.

Para atender a los migrantes retornados y apoyar sus emprendimientos, la Cancillería cuenta con el apoyo de la OIM mediante el Convenio 061 de 2015. Mediante este Convenio se beneficiaron 20 retornados en el Atlántico y 60 en Norte de Santander. Del mismo modo, en 2016, se firmó el Convenio 017 con la OIM para llevar a término un Plan Nacional de Emprendimiento y Competitividad para la Implementación de Proyectos Productivos de Población Retornada con el objetivo de:

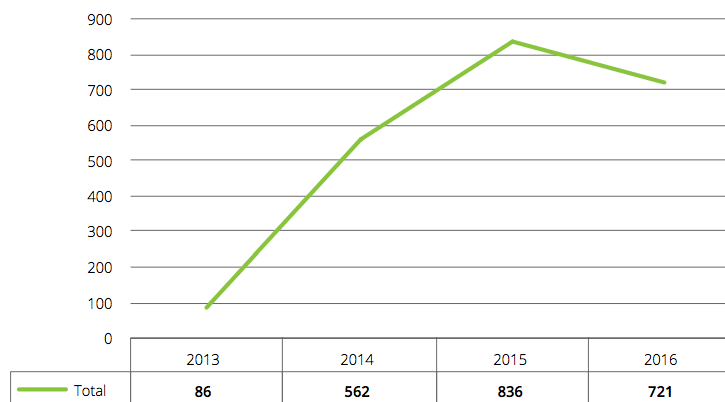
Generar oportunidades para su inserción laboral efectiva, empleabilidad y acceso a servicios; a través de un proceso de articulación interinstitucional que facilite la adecuación y funcionamiento de un portafolio de servicios que garantice sus derechos fundamentales, mediante una acción institucional oportuna y haciendo un aprovechamiento efectivo de los recursos existentes para el desarrollo social de la

⁴⁸ Información obtenida por comunicación personal al correo electrónico el día 8 de agosto de 2017.

población migrante y retornada (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016, p. 34).

Tabla 6-2: Convenios MRE para emprendimiento

CONVENIO	ENTIDADES	OBJETIVO	PRESUPUESTO
Convenio 004 - 03 de Octubre de 2014	Ministerio de Relaciones Exteriores- Universidad ICESI	Aunar esfuerzos técnicos y financieros entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Universidad ICESI, con el fin de ofrecer alternativas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial a la población retornada que reside en el Departamento del Valle del Cauca	\$595'800.000 Ministerio de Relaciones Exteriores \$450'000.000
Convenio 006 - 01 de Octubre de 2014	Ministerio de Relaciones Exteriores - Corporación Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Manizales "INCUBAR"	Aunar esfuerzos técnicos y financieros entre el Ministerio de Relaciones Exteriores e Incubar Manizales, con el fin de ofrecer alternativas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial a la población retornada que reside en el Departamento de Caldas	\$276.255.000 Ministerio de Relaciones Exteriores \$200'000.000
Convenio 007 - 10 de Octubre de 2014	Ministerio de Relaciones Exteriores - Cámara de Comercio de Pereira	Aunar esfuerzos técnicos y financieros entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Cámara de Comercio de Pereira, con el fin de ofrecer alternativas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial a la población retornada que reside en el Departamento de Risaralda	\$600'450.000 Ministerio de Relaciones Exteriores \$400'000.000
Convenio 008 - 19 de Octubre de 2014	Ministerio de Relaciones Exteriores - Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío	Aunar esfuerzos técnicos y financieros, entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la "Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío", con el fin de ofrecer alternativas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial a la población retornada que reside en el Departamento del Quindío	\$594'820.000 Ministerio de Relaciones Exteriores \$400'000.000

Figura 6-1: Comportamiento retorno productivo 2013-2016

Fuente: Información del Registro Único de Retorno

Fuente: (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016, p. 30)

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en su informe de gestión, calculó que se habían emprendido 186 proyectos productivos en diferentes áreas⁴⁹ y que se habían realizado más de 800 capacitaciones en el tema.

Otro proyecto implementado por CNU es “Medios de Vida”; este está dirigido a los que se clasifican bajo el “retorno humanitario” y cuya vulnerabilidad es alta. Esta iniciativa es implementada en conjunto con la Cruz Roja Internacional y tiene como objetivo atender a los retornados en situación de vulnerabilidad, específicamente “ayudar a generar ingresos en el corto plazo a los núcleos familiares, a través de herramientas de trabajo, asesoría técnica y acompañamiento” (Cancillería de Colombia, 2018). A 2017 se habían atendido 106 colombianos mediante el Programa Sistema Nacional de Atención Humanitaria al Retorno de la Cruz Roja Colombiana. En este proyecto se entregó capital semilla a 24 beneficiarios para sus emprendimientos (Cruz Roja Colombiana, 2017). Cabe anotar que este programa al momento solo lleva una primera fase.

⁴⁹ “25 proyectos pertenecen al sector de agricultura (agropecuaria, ganadería, caza, silvicultura y pesca); 68 proyectos productivos al sector servicios; 40 proyectos al sector de producción; 14 al sector de manufacturas; 10 proyectos productivos al sector de alojamiento y servicio de comidas; 10 proyectos al sector de comercialización; 9 proyectos al sector de comercio; 5 proyectos al sector de construcción de obras de ingeniería civil y reparaciones; 2 proyectos al sector de mantenimiento y reparación de vehículos; 2 proyectos al sector tecnológico y 1 proyecto productivo al sector de agroindustria los cuales han permitido beneficiar a 985 personas” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2018, p. 157)

6.1.2 Los programas ecuatorianos para la inversión social y productiva

Para el caso ecuatoriano, sobresale que la mayoría de los estudios vienen de las migraciones desde España y esto reduce el marco de análisis pues se dificulta saber de qué otros países provienen los migrantes retornados y a qué tipo de proyectos pueden acceder. Los programas para la población retornada emprendedora comienzan desde el año 2008 con el Programa de incentivos y orientación a personas migrantes para la inversión social y productiva (Tabla 6-3) planteado por la SENAMI, pero que continuó aun cuando esta se convirtió en el Viceministerio de Movilidad Humana en el seno del MREMH. Desde el principio, como hemos visto en general en la política, no se refiere únicamente a los retornados sino a los migrantes o en situación de movilidad humana en su totalidad de acuerdo a una visión que pretende ser transnacionalista. Este programa intenta abarcar también a los migrantes emprendedores ecuatorianos viviendo en el exterior.

Del Plan Bienvenidos a Casa se desprende el programa de incentivos productivos “El Cucayo” vigente de 2008 a 2012 cuyo objetivo era:

Incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes desean realizar en el Ecuador y, para ello, brinda información general sobre oportunidades de negocio y de participación en obras de infraestructura comunitaria, ofrece asesoramiento técnico especializado y promueve ayudas públicas y privadas para la creación y fortalecimiento de empresas solidarias e inclusivas.

Los retornados debían asumir una parte de la financiación de sus proyectos de ser aceptados y contribuir entre otros indicadores a la inversión. La capacitación se dió en colaboración con diferentes entidades del sector privado como universidades. En las diferentes fases de la presentación del proyecto del migrante intervenía la SENAMI quien hacía el seguimiento luego que el migrante retornara a Ecuador para implementar el proyecto financiado. A través de este Fondo se financiaron 412 emprendimientos con una financiación de USD\$ 4,854,490.79.

Tabla 6-3: Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva

Programa	Proyectos	Objetivos	Población objeto
Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva 2008	El fondo Cucayo ⁵⁰	Incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes desean realizar en el Ecuador	Emprendedores que viven en el extranjero y retornados emprendedores con anterioridad al 2007
	Red de Oficinas de Acompañamiento a la Iniciativa Empresarial de la Persona Migrante REDIEM ⁵¹	Creación de una Red de oficinas de acompañamiento, asesoría y financiación a la iniciativa empresarial.	Migrantes retornados
	Banca del Migrante		Migrantes y sus familiares que desean retornar
	Convenio con el Banco Nacional de Fomento	Créditos de hasta USD 300.000,00 a retornados para ser invertidos en el sector agrícola y la pequeña industria, a una tasa de interés anual del 11,2%.	Retornados emprendedores
	Plan Tierras	Destinar tierras que pertenecen al Estado a grupos de retornados para que éstos desarrollen proyectos productivos.	Retornados emprendedores

Al estudiar este programa, se concluye que, si bien contribuye a la subsistencia de los retornados y sus familias, no cumple con el objetivo de dinamizar la economía del país; diversas dificultades se presentan en el momento de crear la empresa como la creación de empleos a terceros (Moncayo, 2011a). La autora resalta que el programa podría funcionar siempre y cuando los retornados tengan acceso a créditos, pues este programa

⁵⁰ <http://tramites.ecuadorlegalonline.com/social/secretaria-nacional-migrante-senami/migrantes-fondo-cucayo/>

⁵¹ La financiación de este proyecto fue con Fondos del Programa de Canje de Deuda Ecuador-España: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2009/06/firma-de-los-convenios-para-la-ejecucion-de-los-proyectos-financiados-por-el-programa-de-canje-de-deuda-ecuador-espana/?parent=16673>

les ofrece un capital semilla no reembolsable, y que sean proyectos asociativos y no individuales.

Otro programa implementado fue la Banca del Migrante⁵² cuyos objetivos eran:

- Impulsar las políticas migratorias en materia financiera y de inversión.
- Contribuir con las políticas de inversión y desarrollo del Gobierno y el Estado vía destino productivo de las remesas.
- Apoyar el Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones y el Plan de Retorno del Migrante en el área productiva y otras áreas (Secretaría Nacional del Migrante, 2007).

Si bien no fue un programa solo para los retornados sino también para los ecuatorianos en el exterior y sus familias, los créditos que otorgó eran para tres tipos: emprendimientos productivos, negocios de comercio y servicios, y ampliación o remodelación de vivienda. Con un monto máximo de 20.000USD (Issuu, 2012).

Por su parte, el Plan Tierras tenía como objetivos:

- Consolidar los procesos de redistribución de la tierra.
- Fomentar la participación social en los procesos de redistribución de la tierra.
- Fortalecer la organización de los actores involucrados en el Plan Tierras.
- Conformar redes productivas que garanticen la reproducción de la producción a través de la comercialización, intercambio y consumo, en el marco de la economía social y solidaria.
- Velar porque no se produzcan prácticas de concentración o fragmentación de las tierras adjudicadas⁵³.

Este plan pretendía entregar tierras para volverlas productivas a los migrantes retornados en el marco de un retorno digno y sostenible.

A nivel local, se desarrolló el Programa Emprende Migrante (Cancillería de Colombia, 2016a) en la ciudad de Guayaquil, con el objetivo de asesorar a migrantes retornados en la formulación de planes de negocio para que estos fueran luego sometidos a la

⁵² Como estrategias de la Banca del Migrante se plantearon: Estrategia de operación con base en los fundamentos de banca ética, concebida como banca social, solidaria, sostenible y alternativa. Alianzas estratégicas internacionales que permitan canalizar servicios, con especial énfasis en asociaciones y redes de cooperativas y cajas de ahorro. Alianzas estratégicas con la banca pública. Alianzas con las redes de microcréditos establecidas en el país. Generar posibilidades de asociatividad que permita potenciar espacios de economía solidaria.

⁵³ <http://aculco.org/wp-content/uploads/2014/06/184.pdf>

Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), quien analiza si son aptos para la obtención de créditos. Este se hizo en alianza con la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, FCSH, de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, ESPOL, a través de su Centro de Desarrollo Social Aplicado, CEDESA. La CONAFIPS tiene entre sus servicios un financiamiento especial para migrantes retornados que tiene como objetivo:

Brindar un mecanismo de financiamiento a través de organizaciones del sector financiero popular y solidario dirigido a los ecuatorianos calificados como migrantes retornados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), ajustado a sus necesidades, que permita su inclusión económica y social, mediante el desarrollo y/o fortalecimiento de sus emprendimientos productivos.

Los beneficiarios finales de este producto financiero serán personas en situación de movilidad humana, certificados por el MREMH como migrantes retornados, que requieran desarrollar un emprendimiento o que realicen alguna actividad económica, en el marco de la economía popular y solidaria⁵⁴.

Este programa está dirigido a migrantes calificados, evidenciando la selectividad de nuevo, orientada a retornados con un capital social que pueda ser utilizado como recurso para el desarrollo económico del país. En Cuenca, este programa tuvo 55 emprendimientos que empezaron gracias a la Cancillería Ecuatoriana.

Se observa, de los programas aquí descritos, que en el Ecuador se ha hecho énfasis en que los proyectos de los migrantes retornados encuentren acceso a créditos por parte del gobierno para así poder implementar sus proyectos productivos y se han facilitado las vías. La refinanciación de estos programas en Ecuador solo se dio de manera reciente, en un proyecto titulado "Apoyo a la comunidad migrante" propuesto en 2016, orientado a migrantes retornados, enfatiza en el acceso a recursos no financieros y financieros para realizar emprendimientos, que faciliten su integración socioeconómica en el proceso de

⁵⁴ Las Condiciones financieras son las siguientes:

- Monto: individual hasta USD 20 000; asociativo hasta USD 150 000, con un máximo de USD 20 000 por miembro de la asociación. Para solicitar un crédito por un monto mayor a USD 3 000 debe contar con un plan de negocio avalado por el MREMH.
 - Plazo: se determinará en función de las actividades financiadas. Si fuera para capital de trabajo, hasta 36 meses, y para activos fijos, hasta 60 meses.
 - Periodicidad de pago: se determinará en función de las actividades financiadas, de forma mensual, bimestral, trimestral o semestral.
 - Garantía: de acuerdo a las políticas de cada organización del sector financiero popular y solidario.
- Tomado de: <http://www.finanzaspopulares.gob.ec/servicios-financieros-para-migrantes/>

retorno (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2016b); este proyecto aún está en fase de implementación.

Un estudio muestra que, “so pesar de los resultados obtenidos al no haber retornado físicamente con dinero en efectivo el 44% de los migrantes ecuatorianos retornados son emprendedores que contribuyen al crecimiento económico” (Poveda, Rendón, & Andrade, 2018); muchos de estos con emprendimientos que no han recibido ningún tipo de ayuda del Estado.

6.1.3 Fortalezas y debilidades de los programas de “reinserción productiva”

Tras describir cuales son los programas de reinserción productiva en Ecuador y Colombia, encontramos algunas fortalezas y debilidades de promocionar esta vía para los migrantes retornados. El impacto de estos programas de proyectos productivos y emprendimiento es limitado en Colombia pues, el número de proyectos aprobados en relación a la población retornada no es representativo. CNU y el Ministerio de Relaciones Exteriores han invertido una cantidad considerable de su presupuesto en acuerdos con diferentes entidades para sustentar este modelo de política migratoria según el cual una de las vías para un retorno sostenible es el emprendimiento. En Ecuador, el ejemplo del Fondo El Cucayo podría verse como exitoso en la medida en que el número de proyectos financiados generó un número importante de empleos contribuyendo al desarrollo económico del país acorde con el modelo de política migratoria según el cual el migrante es un agente de desarrollo. En general, si bien son pocos los emprendimientos, se demuestra que hay un número de proyectos exitosos en el caso de Quito (Hernández et al., 2010).

Si bien ambos programas tienen como objetivo la reinserción productiva del migrante a través del autoempleo y con acceso a financiación de diferentes entidades, el lenguaje utilizado en cada caso es diferente: en Ecuador, se refiere a una inserción social y económica mientras que en Colombia se hace referencia únicamente al retorno productivo.

Algunos estudios sobre el tema del emprendimiento de los migrantes retornados muestran las diferentes dificultades que encuentran. De este modo, tras el análisis de una encuesta sobre migrantes retornados en Loja, se concluye que:

la experiencia migratoria por sí sola no ofrece garantías de éxito a las iniciativas emprendedoras, ni asegura transferencias de capital o conocimientos que posibiliten el desarrollo económico de las zonas de origen. Solo en circunstancias muy concretas se puede hablar de capacidad para generar empleo y desarrollo (Alarcón & Ordóñez, 2015).

Estos autores proponen enfatizar las políticas en quienes tienen las capacidades de transferir conocimiento o algún acumulado de su experiencia migratoria para que puedan ser agentes de desarrollo en sus lugares de origen. La encuesta realizada en esta ciudad refleja que quienes retornan por enfermedad o por desempleo tienen menor probabilidad de ser empleados más no emprendedores. En el caso de aquellos que retornan voluntariamente, es más probable que puedan servirse de su experiencia migratoria para empezar algún proyecto productivo.

Otro análisis subraya la necesidad de analizar la problemática desde las estrategias y motivaciones de los migrantes y sus familias y concluye sobre dos tipos de migrantes que acuden a este modelo: aquellos que lo hacen como una oportunidad y aquellos como medio de subsistencia. En efecto,

las expectativas, las actitudes y las estrategias en relación con la reinserción en Ecuador varían de forma notable en relación con el proyecto y la trayectoria migratoria, dando lugar a distintos énfasis y estrategias económicas, sociales y familiares según el género y la generación. En ellas, los factores económicos se entrecruzan de forma compleja con otros aspectos sociales, emocionales (Vega, 2016)

Hay entonces varios aspectos a tener en cuenta al momento de analizar estas políticas pues, no se puede ni debe reducir al migrante a un agente de desarrollo económico: este llega con un acumulado que bien puede o no ser útil al momento de emprender, pero, además, sus estrategias económicas y sociales son diversas según cada caso lo que impide simplificar el análisis a casos exitosos y de fracaso.

En términos generales, las políticas de reinserción productiva hasta el 2013 estuvieron orientadas por un discurso según el cual los emigrantes eran producto del neoliberalismo y, para su inclusión en la economía solidaria se propusieron estos planes y programas. Sin embargo, este modelo de desarrollo se ve truncado por diferentes actores que

pretenden ganar espacios en la reconstrucción del Estado ecuatoriano (W. Herrera, 2016a).

De igual manera, otro estudio hace una breve revisión de la literatura sobre migración de retorno para luego adentrarse en la misma con relación al emprendimiento en el caso particular de Colombia, concluyendo sobre la necesidad de estudiar el funcionamiento institucional del país pues este puede propender o no por la creación de empresa, aspecto fundamental al momento de la implementación de estos programas (Tovar Cuevas & Paredes, 2013). En el caso colombiano, los costos de creación de empresa son bastante altos por lo que se hace necesario evaluar un proyecto en un plazo no menor de dos años, esto quiere decir que, es posible que, una vez creada la empresa, los rendimientos no sean inmediatos sino todo lo contrario con lo cual el migrante emprendedor debe tener un capital financiero que cubra este periodo.

Para resumir sobre estos exitosos retornados emprendedores capaces de implementar un proyecto productivo y generar algún tipo de desarrollo económico para su país de origen y en su comunidad, es limitante lo que se ha planteado desde estos programas de reinserción productiva por varios factores. Primero, se ha visto que, el grueso de los retornados lo hace de manera espontánea por lo que, las personas que se acogen a estos programas son pocas, en particular en el caso colombiano. Segundo, la formación en emprendimiento o proyectos consta por lo general de unas cuantas horas en donde se les dan unas herramientas básicas para desarrollar un proyecto productivo que debería ser sostenible y esto no es suficiente. Tercero, los proyectos que desarrollan los migrantes son en áreas sobresaturadas del mercado como salones de belleza, sobre todo en el caso colombiano. Cuarto, no hay un seguimiento y acompañamiento de largo plazo que permita conocer si efectivamente el emprendimiento fue o no exitoso y sostenible. Estos factores indican que el alcance reducido de los retornados que se acogen a estos programas no permite generar ningún desarrollo económico y, en últimas, cuando es exitoso, se convierte en el medio de subsistencia familiar.

Además de estos factores, el tiempo que toma poder implementar un proyecto productivo es la mayoría de veces muy largo para las necesidades que tienen los migrantes que retornan en situación vulnerable que deben buscar empleo. Estos programas finalmente deben estar acompañados de una contraparte del migrante para que puedan ser llevados a cabo pues, la financiación es limitada. A esto se suma un aspecto vital a tener en cuenta: la institucionalidad. Esta puede o no facilitar la creación de

empresa y, según quejas de los migrantes, en varias ocasiones no se facilita por parte de las instituciones encargadas el acceso a créditos (Pichincha al día, 2015) por requisitos que no pueden cumplir por lo que hace falta flexibilizar la normativa de las mismas⁵⁵.

En conclusión, las cifras sobre los retornos productivos no permiten saber si sus proyectos son exitosos. Además, la cifra es mínima. Por ejemplo, si miramos únicamente el caso español hubo, entre 2010 y 2016, 239 retornos de colombianos y 168 de Ecuador mediante la figura de “retorno voluntario productivo” (Ministerio de empleo y seguridad social, 2016) lo que, con respecto a la población que retorna de manera espontánea, es muy poco.

6.2. Más allá del emprendimiento: generación de ingresos a partir del empleo

Un aspecto que resulta vital al retornado es el empleo pues es su fuente de ingresos primaria: muchos de los retornados regresan en una situación de vulnerabilidad y con la necesidad de encontrar un empleo a la mayor brevedad posible. En este apartado se indagará sobre la orientación de los programas y proyectos de inserción laboral de los retornados más allá de las estrategias de autoempleo planteadas desde los programas de reinserción productiva y las dificultades que se plantean por la falta de articulación público/privado y otros factores como la certificación de experiencias y la convalidación de diplomas.

Se entiende que el derecho al trabajo de los migrantes retornados es un derecho constitucional en la medida en que en el artículo 25 de la Constitución de Colombia establece que “toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas” y en la Constitución de Ecuador en el artículo 35 establece que “el trabajo es un derecho y un deber social”. En general, los migrantes retornados deben tener acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC) para garantizar una vida digna.

⁵⁵ En 2018 el MREMH firmó un acuerdo con BanEcuador para el acceso a servicios financieros de los migrantes retornados: <https://www.innovaspain.com/financiacion-migrantes-retornados-ecuador/>

6.2.1 Inserción o reinserción laboral de los retornados en Colombia

En Colombia, la Organización Internacional del Trabajo apoya la Gestión de la migración laboral: elaboró un documento para Colombia en el marco del proyecto Migrandina: “Lineamientos para la Gestión de la Migración Laboral en Colombia” (Tamagno 2009). En términos de la migración de retorno el documento se refiere a los programas de emprendimiento del SENA. Del mismo modo se refiere a las Políticas de Promoción del retorno: “La implementación de programas reintegración social y laboral del migrante retornado son una alternativa que promueven no sólo el regreso físico del emigrado a su lugar de origen si no también la importación de la tecnología, la experiencia y el conocimiento adquirido en el extranjero para la creación nuevos puestos de trabajo en una economía globalizada”. Esto en el contexto del CONPES de política migratoria.

En esta línea, en el PND 2010-2014 se plantea el tema de la migración laboral con las siguientes acciones entre las que se incluyen específicamente las destinadas a la población retornada:

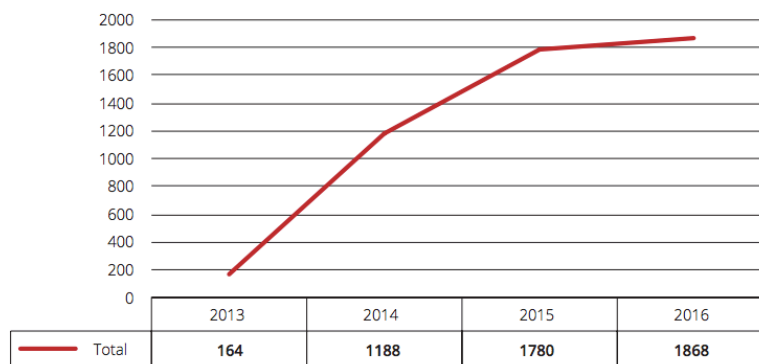
1. Diseño y concertación de los lineamientos generales de la Política Migratoria laboral.
2. Fortalecimiento de la Comisión Intersectorial de Migraciones.
3. Desarrollo de herramientas estadísticas y de análisis que permitan cuantificar y caracterizar la población migrante interna, fronteriza e internacional. Entre otros, la concertación y coordinación interinstitucional para el diseño e implementación de un sistema de información estadístico que permita obtener y disponer en línea de información sobre población migrante laboral internacional.
4. Implementación de programas y proyectos para la adecuada gestión migratoria y control del flujo de la población migrante interna, fronteriza e internacional, que permitan, entre otros: el desarrollo de migración selectiva de personal extranjero altamente calificado y políticas de empleo que faciliten la inclusión laboral de los ciudadanos colombianos que retornan al país.
5. El establecimiento de alianzas estratégicas para el mejoramiento de la gestión migratoria laboral y la promoción de negociaciones encaminadas a la suscripción de convenios y o acuerdos migratorios laborales.

6. Adecuación de la legislación en materia de control migratorio, a los lineamientos que se establecerán en la Política Migratoria Laboral, guardando consistencia respecto del “Principio de Trato Nacional” contenido en los acuerdos internacionales de integración económica y todos los acuerdos que el país establezca con la comunidad internacional respecto a la migración laboral. (Planeación, 2014)

A partir del Decreto 4108 de 2011 se creó la Dirección de Movilidad y Formación para el trabajo al interior del Ministerio de Trabajo de Colombia; entre sus funciones está la de liderar los lineamientos de política laboral para los retornados.

Desde la Ley 1565 de 2012, el gobierno colombiano ha venido implementando diferentes políticas orientadas a la población retornada en general con la especificidad de brindar orientación laboral a los retornados. Esta ley define el retorno laboral como: “el retorno que realiza el colombiano a su lugar de origen con el fin de emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior y en Colombia”. Se han registrado en esta categoría en el RUR 1868 retornados a 2016 (Figura 6-2) con un aumento significativo entre 2013 y 2014.

De manera reciente, y tras 5 años de expedida la ley, se presentó una cartilla informativa titulada “Información y orientación laboral para la población colombiana en situación de retorno” (Colombia Nos Une, 2017) para este tipo de retorno que recoge temas como la convalidación de diplomas, los tipos de contratos laborales, salarios, horas de trabajo, prestaciones sociales y otras informaciones pertinentes en particular para quienes llevan muchos años viviendo fuera del país y quieren retornar.

Figura 6-2: Comportamiento retorno laboral 2013-2016

Fuente: Información del Registro Único de Retorno

Fuente: (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016, p. 37)

Desde la Dirección de Movilidad del Ministerio de Trabajo en conjunto con la OIM y el Ministerio de Relaciones Exteriores⁵⁶ existe un acuerdo tripartito que tiene como objetivo “Promover, articular y monitorear las iniciativas de orientación, y acompañamiento al retorno laboral en zonas priorizadas por las partes”⁵⁷. De los 382 migrantes atendidos en este convenio, los tres primeros países de los que provenían eran de Venezuela, Estados Unidos y España, siendo en su mayoría hombres (53%) de edades entre los 30 y 49 años, es decir en edad laboral. De estos, 46% con posgrado, ya sea de maestría o especialización, es decir, en las categorías presentadas, esto sería mano de obra calificada.

Algunas organizaciones internacionales en Colombia se han encargado del tema laboral: este es el caso de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) se ha ocupado del tema laboral y educativo de la población retornada a través del proyecto de

⁵⁶ El Convenio 016 con la OIM propone como actividades: Elaborar los documentos de Diagnóstico, Diseño de estrategias y perfil ocupacional y/o laboral de la población retornada. ▶ Apoyar en la identificación, desarrollo y seguimiento de iniciativas y proyectos para la empleabilidad. ▶ Identificar perfiles ocupacionales de la población retornada a través de la gestión de los gestores regionales para canalizar el acompañamiento a la inserción laboral de manera diferenciada. ▶ Implementar la ruta de acompañamiento a connacionales para la orientación laboral en las regiones priorizadas. ▶ Realizar un documento técnico de buenas prácticas y lecciones aprendidas para replicar en regiones diferentes a las priorizadas. ▶ Identificar y orientar a la población retornada sobre dinámicas económicas asociadas a su perfil ocupacional fuera de su lugar de origen (migración interna) con el fin de facilitar la inserción laboral de esta población ▶ Diseñar talleres de orientación ocupacional teniendo en cuenta las características de la población retornada para el fortalecimiento del perfil laboral.

⁵⁷ <https://prezi.com/z76abnwsiv9u/convenio-tripartito-mre-mt-oim/>

Retorno Sostenible “OSS-LAC: One Stop Shops. Sustainable Reintegration for Latin-American Vulnerable Returnees”, implementado en Colombia y en Ecuador. El objetivo de este proyecto es:

El objetivo del proyecto es crear y poner en funcionamiento "ventanillas únicas" (VU) para la reinserción sostenible de retornados latinoamericanos en 8 países de la región que otorguen servicios ágiles, accesibles, coordinados y eficaces de acogida inicial, reinserción psico-social, educativa y laboral; con itinerarios individualizados y contruidos conjuntamente con el interesado y que se sostenga en recursos estatales y/o de organizaciones privadas en cada país (Organización de Estados Iberoamericanos, 2014a)

El programa “Ventanillas Únicas” ha apoyado a colombianos retornados en materia de reinserción social y laboral con la ayuda de la Unión Europea; la articulación se da a través de, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo para el tema laboral. Aunque este programa actúa en diferentes frentes, la vulnerabilidad de quienes retornan requiere de una solución en el tema laboral urgente que le permita al migrante generar ingresos en el corto plazo. Así, como se resalta en el informe del programa, en Ecuador,

Uno de los aspectos más difíciles es sin duda la reinserción laboral. Ya sea a través de fuentes de empleo o por medios propios, el retornado se enfrenta a mayores dificultades que la población en general para lograr este objetivo, pues en muchos casos la experiencia adquirida en los años de trabajo en el extranjero no es tomada en cuenta, y al haber invertido la mayoría de sus años productivamente activos en otro país, su edad se vuelve uno de los principales impedimentos para buscar trabajo, junto con la falta de profesionalización (Organización de Estados Iberoamericanos, 2014b).

Según una funcionaria de la OEI en Colombia, las dificultades que se presentan en este programa están dadas por la dificultad de generar la articulación con el sector privado.

En este sentido el SENA tiene un programa de calificación por competencias en el que el retornado se puede certificar, pero, por lo general, el tiempo que toma es demasiado para la necesidad de urgencia del retorno. En Ecuador, el SECAP permite la certificación por competencias laborales.

Tabla 6-4: Área ocupacional de migrantes registrados en el SPE

Área Ocupacional	Personas
Arquitectos e Ingenieros	51
Arte, Diseño, Entretenimiento, Deportes y Medios de Comunicación	27
Asistentes Administrativos y de Oficina	414
Atención Sanitaria	35
Ayudantes en Atención en Salud	62
Ciencias de la vida, Ciencias Sociales y Ciencias Físicas	30
Construcción y Extracción	186
Construcción, Limpieza de Suelo y Mantenimiento	99
Fuerzas Públicas y Protección	100
Gerencia	147
Instalación, Mantenimiento y Reparación	60
Legales	12
Matemáticas e Informáticas	33
Militares	3
Operaciones Financieras y de Administración de Negocios	128
Producción	149
Profesores, Instructores y bibliotecólogos	108
Sector Hidrocarburos	88
Servicio Social y Comunitario	9
Servicio y Preparación de Alimentos	107
Servicio y cuidado personal	53
Trabajadores agropecuarios, Pesqueros y Forestales	29
Transporte y Transporte de Materiales	134
Ventas y Ocupaciones relacionadas	299
(en blanco)	733
Total general	3096

Fuente: SPE

Así, el SNE, ha registrado poco más de 3000 retornados con perfiles ocupacionales variados, aunque resaltan de la mayoría el perfil de ventas, asistentes administrativos y construcción (Tabla 6-4). De estos, se han colocado únicamente 180 personas de perfiles

de sector de hidrocarburos, construcción y administrativos. No es posible identificar si es migración calificada, pero por lo menos se puede establecer que son técnicos.

En Colombia se han desarrollado algunas ferias laborales en ciudades donde la población retornada es alta.

6.2.2 Ecuador, sin programas para la reinserción laboral

A diferencia de Colombia, en Ecuador el retorno laboral no se promocionó como el retorno productivo, por lo tanto, las acciones que se han emprendido en este sentido son recientes y aún no arrojan resultados. En la Red Socio Empleo del Ministerio de Trabajo de Ecuador, los migrantes retornados son relacionados como un Grupo de interés con el objetivo de “promover el ejercicio del derecho al trabajo digno de las y los ecuatorianos en el exterior y facilitar el acceso laboral para las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, combatiendo la explotación y precarización laboral” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2016a, p. 11). En 2016, se vincularon 674 migrantes a la Red Socio Empleo (Gobierno de Ecuador, 2016), número bajo teniendo en cuenta el número de retornados.

A pesar de ello, un estudio de retornados ecuatorianos desde Estados Unidos y España anota que el 60% de los migrantes en edad de trabajar tiene trabajo con la limitante de que este porcentaje no permite saber cuánto tiempo se tardaron para su inserción en el mercado laboral (Mena Iturralde & Piñeiro, 2017).

Solo en 2017, año en el que se realiza la 1ª Feria de empleo para retornados (Gobierno de Ecuador, n.d.) en Ecuador el 14 sept 2017, bajo el lema #Gobiernodelosmigrantes Desde la sociedad civil se ve a estas ferias limitantes; así lo constata Alex Flores de la Asociación de Migrantes Retornados:

Hace poco se desarrollaron dos ferias de empleo por parte del Viceministerio de Movilidad Humana, en donde lastimosamente y sin desmerecer se han ofrecido puestos de trabajo como repartidor de pizzas, como mensajero o como chofer, sin desmerecer esos trabajos. Pero con toda la experiencia internacional para emplearse en lo que se tenía afuera, mejor me quedo en el exterior, donde los salarios son

muchísimo mejores para este tipo de empleos, existen muchísimas falencias todavía por pulir⁵⁸.

Se mencionan algunas de las dificultades de los migrantes retornados al momento de encontrar un empleo que tenga un salario competitivo. ¿Qué otras dificultades encuentran?

6.2.3 Principales dificultades en la inserción al mercado laboral de los retornados

Tanto en Ecuador como en Colombia se ha facilitado la inserción laboral mediante los servicios públicos de empleo. Sin embargo, estos servicios nacionales de empleo no cumplen con ayudar a los retornados a conseguir empleo dado que no se diferencian las condiciones que tienen los nacionales con los retornados; es decir qué, por ejemplo, los retornados deben presentar sus certificados laborales y esto en muchos casos es difícil pues la mayoría de los que retornan no tiene una calificación o han estado en situación irregular en el país de destino con lo cual obtener sus certificados es difícil. Por otro lado, tampoco tienen la facilidad quienes tienen los diplomas de convalidarlos. En este último punto es necesario referenciar una dificultad mayor para quienes regresan que tiene que ver con la convalidación de los títulos del exterior y la certificación de experiencias o competencias pues esto toma entre tres y seis meses como mínimo. Esto presenta un problema dado que, muchos retornados llegan en situaciones de vulnerabilidad en las que necesitan generar ingresos lo antes posible.

De este modo, un estudio de los retornados entre 2013 y 2015, recalca varias dificultades que se encuentran los colombianos a su regreso en el tema laboral si desean ser asalariados: edad, dificultades para certificar competencias, falta de documentos que acrediten experiencia y referencias laborales, desajuste de ingresos en el exterior y Colombia para trabajos de baja cualificación, dificultades de conciliación entre trabajo y responsabilidades familiares (Prieto, 2015). Otro estudio llevado a cabo en tres países, México, Uruguay y Ecuador resalta la dificultad de los retornados para conseguir un empleo (Prieto & Koolhaas, 2014) en parte por la pérdida de capital social, el tiempo de preparación para el retorno y los antecedentes del desempleo antes de partir del país. Dos recomendaciones en este sentido son: una mejor coordinación interinstitucional y una

⁵⁸ En: <https://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/alex-flores-el-gobierno-de-ecuador-tiene-que-hacer-cumplir-la-ley-de-movilidad-humana>

sensibilización sobre la temática del retorno, características resaltadas a partir del estudio del departamento de Risaralda (Prieto-Rosas, 2017).

En general, tal como se expresa para el caso ecuatoriano: “las iniciativas de vinculación entre migración y desarrollo establecidas por el gobierno ecuatoriano han estado acompañadas de reformas socioeconómicas que tienen como objetivo modificar la matriz productiva del país y mejorar efectivamente el bienestar de la población” (Palazuelos & Villarreal, 2013) concluyendo que la reinserción laboral de los ecuatorianos no es satisfactoria. Teniendo en cuenta estas dificultades, la reintegración en el mercado laboral requiere que haya herramientas especiales para los retornados, en particular para mujeres, personas mayores y los que estaban desempleados en el otro país, en este caso en España como una estrategia de post-retorno (Mercier, David, Mahia, & De Arce, 2016).

En el caso de las mujeres, el factor de reconfiguración de los roles sociales que ejerce en el retorno se anota que “también hay que considerar posibles arreglos familiares tras el retorno, quedando las mujeres a cargo del cuidado del hogar y de los hijos, además de las dificultades que puedan tener ellas para conseguir un empleo remunerado que no interfiera con su rol socialmente asignado” (Mena Iturralde & Piñeiro, 2017, p. 293); es el caso de Ecuador en el que la participación de las mujeres en el mercado laboral es mucho menor que la de los hombres.

A parte, hay factores estructurales del contexto del país de llegada que inciden en que la inserción laboral de los retornados se dificulte (Ver punto 6.4.).

6.3 El retorno de los migrantes altamente calificados

Un tema transversal cuando se habla de migración y desarrollo es el de la migración calificada, se supone que a través de la transferencia de conocimiento y tecnologías aquella migración calificada que retorna al país de origen puede contribuir al desarrollo económico (Portes, 2009). Capitalizar el conocimiento de quienes lo han adquirido fuera del país es una de las tareas en las políticas destinadas a la población en el exterior. Una de las maneras de capitalizar este conocimiento es a través de la creación de redes de conocimiento: en el caso de Colombia existe la Red C que busca conformar incubadoras

de diásporas de conocimiento⁵⁹. Otra manera es la repatriación de este recurso humano calificado. Pero: ¿qué se hace para recuperar esta mano de obra calificada y que regrese al país para generar desarrollo? El objetivo de este apartado es saber desde donde se plantean estos programas, con qué perspectiva y qué intereses pueden estar involucrados allí.

6.3.1 Iniciativas para repatriación de cerebros en Colombia

Para Colombia, el tema de la fuga de cerebros es de vieja data y los programas de repatriación se remontan a principios de los años noventa con la conformación de la Red Colombiana de Investigadores en el Exterior – Red Caldas cuyo objetivo era:

Canalizar hacia el país el potencial investigativo de los colombianos residentes en el exterior y vincularlos a universidades, institutos y laboratorios de investigación para que contribuyeran a la creación de la capacidad científica nacional, la internacionalización de la ciencia y la tecnología y la consolidación de la comunidad científica nacional (Chaparro, Jaramillo, Rosario, & Quintero, 2004, p. 2).

Es importante resaltar la existencia de esta Red, que, aunque se desvaneció a principios de los años dos mil, tuvo experiencias exitosas de colaboración entre científicos que se encontraban en el exterior con grupos de investigación en Colombia. Un estudio de esta Red concluye que era buena para facilitar el retorno y la reintegración de científicos y así mitigar los efectos negativos del *brain-drain* (Meyer & Charum, 1998, p. 198). Sobre el retorno en particular, se anota que

Este retorno implicaba la presentación de un proyecto de investigación a dos años y la intención explícita de un organismo de investigación en Colombia de vincularse con el

⁵⁹ La Red C -Red de Conocimiento- es una iniciativa impulsada por CIDESAL y desarrollada en el marco de un proyecto inter institucional entre el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD), de Francia; la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia, a través de su programa Colombia Nos Une. Este proyecto busca configurar incubadoras de diásporas del saber, teniendo en cuenta los siguientes objetivos:

1. Generar escenarios (físicos y virtuales) de comunicación y acción entre colombianos calificados dentro y fuera de Colombia.
2. Promover la circulación de información y conocimiento entre la diáspora colombiana de personas calificadas y diversos actores del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación colombiano.
3. Facilitar y apoyar la realización de proyectos en áreas de ciencia tecnología e innovación que resulten de interés estratégico para Colombia (Red C, 2012)

interesado. El proyecto y la hoja de vida del aspirante eran evaluados por Colciencias, que decidía si era pertinente apoyar su retorno mediante la financiación de tiquetes aéreos, del transporte de menaje y de los gastos necesarios de instalación. Como contrapartida, el beneficiario se comprometía a compartir los resultados finales de la investigación que había propuesto (Meyer, 2015)

Como veremos, es en gran parte lo que se propuso en el programa “Es Tiempo de Volver”. Con la agenda internacional centrada en las diásporas y su posibilidad de contribuir al desarrollo en el país de origen, muchos países toman estas ideas para la formulación de programas de repatriación de mano de obra calificada. Así, en el Libro Blanco antes mencionado se hace referencia a estos migrantes altamente calificados y a la posibilidad de su retorno:

Con el fin de alentar el retorno de migrantes altamente calificados, los gobiernos podrían ofrecer ciertos esquemas de incentivos para atraer y retener a personal profesional y calificado. Las prácticas efectivas usadas para promover el retorno de nacionales calificados en el extranjero han incluido portales oficiales en la Red con empleo y otra información, colocaciones de empleo, incentivos como viáticos, asistencia de integración, seguro médico y equipo profesional para ayudar a garantizar una reintegración exitosa (Villavicencio et al., 2008, p. 26)

Esto también queda consignado en el documento CONPES, según el cual el retorno de capital humano educado en el exterior tiene efectos positivos para el desarrollo del país. Si bien este grupo no es directamente mencionado en la Ley de Retorno, si va a constituir un grupo al que se le destinan recursos a través del el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), entidad encargada también de la implementación.

Siguiendo esta política, recientemente se creó el programa Es tiempo de volver (2014). Este programa tiene como objetivo incorporar, vía estancias posdoctorales de dos años, a 200 doctores en el ámbito académico y empresarial colombiano, concretamente “Incorporar doctores colombianos formados en el exterior a universidades, centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico y empresas vía estancias posdoctorales”. La población objeto son los colombianos con título de doctorado adquirido en el extranjero, que residan en el exterior o hayan retornado en los últimos dos años.

El programa cuenta con las siguientes condiciones económicas: Sostenimiento: El Doctor que se vincule a la Convocatoria de repatriación recibirá recursos para su sostenimiento por un valor de \$6.000.000 mensuales (equivalente a 2000 USD) durante dos años; Seguridad social; Seguro de vida; Beneficios tributarios: En retención en la fuente a título de renta y declaración de renta del investigador. Las condiciones de Investigación son las siguientes:

- Vinculación en una posición posdoctoral en las mejores universidades, centros de investigación y empresas del país y garantía de las condiciones para desarrollar un proyecto de investigación de alto nivel durante dos años.
- Beca de Investigación: Anualmente el Doctor contará con un aporte para cubrir los gastos del proyecto de investigación de \$150.000.000, por los dos años que dura la posición posdoctoral.
- Vinculación a uno de los grupos de investigación de soporte.

Los resultados y evaluación de este programa aún no se conocen. Pero, de los 200 cupos, se han beneficiado 117 doctores a 2017. En un principio, el programa generó muchas molestias por las trabas administrativas y burocráticas al momento de acceder a las becas⁶⁰.

6.3.2 Programas ecuatorianos para los migrantes altamente calificados

En Ecuador se han implementado diferentes programas orientados a poblaciones diferenciadas en términos de los migrantes altamente calificados. Primero, la Red de Becarios, orientada a los estudiantes ecuatorianos en el exterior busca fortalecer la

⁶⁰ Esto se vió reflejado en varios artículos de prensa que se interesaron en el tema:

<http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/ciencia/analisis-cei-uniandes-claramente-aun-no-es-tiempo-de-volver/15223495>

<http://www.semana.com/educacion/articulo/volver-al-pais-con-becas-de-colfuturo/417433-3>

<http://blogs.elespectador.com/viviendo-por-fuera/2014/11/19/volver-a-colombia-expectativa-y-realidad/>

<http://www.semana.com/enfoque/articulo/el-cerebro-repatriado/416318-3>

<http://www.elespectador.com/opinion/volver-columna-540933>

<http://www.elespectador.com/opinion/aterricen-no-disneylandia-columna-545139>

comunidad en el exterior, pero tiene un componente de retorno: “promocionar el talento humano, facilitando su reinserción profesional a su retorno al Ecuador”⁶¹. Esta red se facilita desde la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt). Un estudio sobre estas becas muestra que “la política pública de becas de cuarto nivel para estudios en el exterior y que el retorno de los becarios tiene impacto en la malla productiva nacional, una vez que el 95% de los retornados están empleados y trabajando” (Tapia López, 2018, p. 130); para el 2016, se calculaba que habían retornado más de 3400 becarios de los cuales el 80% menores de 35 años con una diferencia de 6% más hombres que mujeres⁶². En este caso, la reinserción laboral de ecuatorianos con maestrías y doctorados que regresan al país luego de sus becas contribuye efectivamente al desarrollo en Ciencia y Tecnología.

Segundo, y a partir de esta misma Secretaría, el Programa Prometeo “Viejos Sabios”, que empezó en 2011, tiene como objetivo “fortalecer la investigación, la docencia y la transferencia de conocimientos en temas especializados, a través de la vinculación de investigadores extranjeros y ecuatorianos residentes en el exterior” (Prometeo, n.d.). A pesar de ser un programa de vinculación y no directamente de repatriación, la vinculación de los investigadores se hace en territorio ecuatoriano por un periodo de tiempo determinado por el proyecto a desarrollar o de manera indefinida. En cuanto a resultados, el programa aprobó 1042 proyectos para investigadores de 51 nacionalidades, no obstante, de ellos, solo 69 fueron de nacionalidad ecuatoriana (Senescyt, 2015).

Aparte, el enfoque para los programas de retorno de recurso humano calificado se ha dado en dos grupos poblacionales: profesores y profesionales del sector salud mediante los programas Plan Retorno de Profesores y Ecuador Saludable, vuelvo por ti que buscan repatriar la mano de obra calificada en estos dos sectores. El Plan Ecuador saludable, vuelvo por ti empezó en el 2011, pese a que ya antes de esa fecha se registraban retornos de profesionales de la salud particularmente desde Chile (Organización Panamericana de la Salud, 2007); el objetivo de este Plan es:

Captar y retener la mayor cantidad de profesionales de la salud ecuatorianos que se encuentran en el exterior, priorizando médicos especialistas y sub-especialistas,

⁶¹ <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/category/red-de-becarios/>

⁶²

http://www.espol.edu.ec/sites/default/files/docs_escrabe/Ocho%20de%20cada%2010%20becarios%20que%20han%20retornado%20a%20Ecuador%20tienen%20menos%20de%2035%20a%C3%B1os.pdf

mediante la ejecución del proceso de reclutamiento, selección y contratación, el cual garantice la idoneidad en la vinculación de postulantes altamente capacitados, que cuenten con los conocimientos, experiencia, destrezas y competencias técnicas necesarios, a fin de cubrir los requerimientos en las áreas críticas y regiones desabastecidas del Ecuador, brindando un servicio de salud óptimo con calidad y calidez a todos los ciudadanos ecuatorianos (Ministerio de Salud Pública, 2013).

De este plan la mayoría retornaron de Cuba y España entre otros países y tuvo una acogida importante pues se registraron más de cuatro mil personas en la primera etapa. A noviembre de 2015 habían retornado a través de este plan 1736 profesionales de la salud⁶³.

Por su parte, el Plan Retorno de Profesores ha implementado el Programa “Quiero Ser Maestro” junto con el Ministerio de Educación dirigido al “retorno de profesionales en educación que se encuentren en el exterior y deseen volver al país, para que formen parte del Magisterio Fiscal Ecuatoriano” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2016a, p. 10). La justificación del programa se resume así: “El programa constituye una gran oportunidad para eliminar la “exportación” de talento humano, y atraer la investigación y la reproducción de nuevos conocimientos generados localmente, así como recuperar las capacidades de nuestros investigadores que han producido valor agregado en el exterior” (Ibid). Este programa se promocionó en España pues se calculaba que en dicho país se encontraban más de mil docentes de los cuales se buscaba repatriar al menos mil⁶⁴ por la falta de profesores calificados en Ecuador.

6.3.3 Dificultades de implementar políticas de repatriación de recurso humano calificado

Antes de repasar los retos que plantean estos programas dirigidos al recurso humano calificado, es preciso anotar que, no se fijan únicamente en altas calificaciones sino también en profesionales. El caso ecuatoriano es particular en la medida en que enfatiza en profesores y profesionales de la salud, desde un análisis del mercado laboral en Ecuador y, precisamente la falta de estas profesiones. En el caso colombiano la atención se fija en los doctores y no existe política, por ejemplo, para quienes retornan luego de ser

⁶³ <https://www.redaccionmedica.ec/secciones/profesionales/1-736-profesionales-de-salud-volvieron-al-pa-s-mediante-el-plan-ecuador-saludable-voy-por-ti--91574>

⁶⁴ <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/ecuador-lanza-segunda-convocatoria-del-plan-retorno-para-maestros-en-espana>

beneficiarios de Colfuturo. En general, estos programas dirigidos a esta población específica se quedan cortos no solo en recursos sino en la movilización del capital social de los retornados.

El fracaso de los programas de retorno para la mano de obra calificada o “*brain gain*” pueden estar asociados a varios factores. Primero, muchas veces lo estudiado en el exterior no corresponde con las necesidades del país de origen. Segundo, las expectativas creadas por los retornados en cuanto a su posición en el mercado laboral no son llenadas, así lo expresa un estudio sobre quienes retornaron a Ecuador con estudios de España y no ven satisfechas sus expectativas:

Having studied in Spain tends to make returnees less satisfied and more willing to re-emigrate, which could attest to a gap between foreign studies and the local labour market needs, and to the fact that foreign studies increase expectations which cannot be fulfilled once the migrant returns to Ecuador, while foreign studies also increase the expected returns of re-emigration. Here again, space for public policy emerges notably through the facilitation of the search and matching process between returnees with specific human capital and positions in the local job market (Mercier et al., 2016)

Adicional, es altamente probable que quienes regresen a su país de origen con estudios decidan volver a migrar. Por lo tanto, las políticas para atraer la mano de obra calificada deben estar enfocadas desde una perspectiva transnacional que permita que esta mano de obra capacite, por ejemplo, a otros, pero de manera que esta migración sea circular, de otra manera, el riesgo de reemigración es latente. En términos del desarrollo, se ha argumentado que estos migrantes pueden contribuir de manera importante gracias a la transferencia de tecnología y de conocimientos que hacen falta algunas veces en los países de origen. Esta es una visión limitada pues supondría que quienes estudian fuera de su país de origen acceden a mejor educación que quienes se quedan y es, además, una visión generalizada de que quien tiene estudios en el exterior es más apto para ciertos cargos.

Como bien se analiza, los migrantes calificados que llegan de España luego de la crisis es incierto pues la política ecuatoriana está reduciendo los contratos fijos por unos temporales que podría incluso generar reemigración (VEGA SOLÍS, GÓMEZ MARTÍN, & Correa, 2016). Sin embargo, resalta un estudio (Alarcón, 2010) que argumenta que se está revirtiendo el proceso de emigración de los primeros años del siglo XXI dado el

numeroso retorno de ecuatorianos. Este estudio se ocupa de las condiciones laborales de los migrantes retornados.

Con respecto a la “Diáspora científica” en Colombia es importante anotar que se ha interesado en organizarse⁶⁵ pero sin la ayuda del gobierno no se han logrado consolidar. Ante esto, se anota que “las instituciones gubernamentales de Colombia deben demostrar a la diáspora que tienen la mejor disponibilidad de contribuir para lograr su retorno al país (sea físico o virtual), debido a su importancia como agentes del desarrollo de mediano y largo plazo” (Angulo, 2016, p. 111).

En definitiva, el retorno de esta mano de obra debe ir de la mano de una política de ciencia y tecnología que se enfoque en las capacidades de estos migrantes de la mano de la población local para generar el supuesto desarrollo⁶⁶. De otra manera, los que han regresado con estudios a nivel de maestría y doctorado están condenados a reemigrar dadas las condiciones salariales del país de origen para el caso de quienes han estudiado en países desarrollados. Es otro el caso para quienes han estudiado en países con la misma o menor calidad educativa, que aún no se estudia pues las migraciones sur-sur son un componente relativamente nuevo de la dinámica migratoria en América Latina.

6.4. Migración y desarrollo en los programas de retorno

Estos tres tipos de programas para los retornados en implementación en Ecuador y en Colombia permiten realizar un análisis de los factores estructurales en el país de llegada y las consecuencias de estos factores para calificar los programas como “exitosos” de acuerdo al modelo de las OI. Como veremos, el migrante retornado termina siendo un agente de desarrollo económico cuya utilidad se mide en términos de su reinserción en el mercado laboral dejando de lado otros factores en el post-retorno (Capítulo 7).

⁶⁵ Sus objetivos se encuentran aquí: <https://prezi.com/n6jawhekxyf/quienes-somos-objetivos-y-lineamientos/> y se han conformado en red aquí: <https://www.facebook.com/Diaspora-de-Cient%C3%ADficos-e-Investigadores-Colombianos-380305818758956/>

⁶⁶ Proyecto de ley: https://vlex.com.co/vid/proyecto-ley-130-2018-738223253?pbl_until=2018-09-30&pbl_auth_token=d5dfde259716eb2c4846a8166f687df5&cpi=514854&utm_source=mailchimp&utm_medium=email&utm_campaign=co_boletin&goal=0_8bb6b0314e-aed806a84f-146593357

6.4.1. Factores estructurales en origen relacionados con los programas de retorno

Para que el retornado no reemigre y su retorno sea sostenible, es necesario, como lo dice Canales (2015a), fijarse en las políticas de desarrollo del país de origen pues son factores estructurales los que llevan a las personas a emigrar y lo más probable es que lo vuelvan a hacer dados estos factores; es decir, que, mientras no cambie la política y los salarios no sean competitivos de nada sirve atraer a la mano de obra que, en últimas se verá en parte obligada a trabajar en el sector informal con condiciones salariales por debajo de su experiencia y competencias. Hay que revisar entonces el tema salarial, pues es una de las principales razones por las que se emigra.

Adicionalmente hay otros factores estructurales ligados al éxito o no de la reinserción en el sistema productivo tanto de migrantes “emprendedores”, calificados y quienes buscan un empleo que tienen que ver con la distribución de los ingresos y el sistema de seguridad social. Todo ello, ligado, en efecto, a las políticas de desarrollo adoptadas por los países de origen. Tanto Ecuador como Colombia han adoptado modelos diferentes de desarrollo en el periodo de estudio con lo cual, se hace necesario analizar brevemente el contexto al que llegan los retornados y ahondar en las dificultades de implementación de programas “exitosos” de retorno para las tres categorías analizadas en los apartados anteriores.

Dicho esto, en Colombia, desde los años noventa, asistió a la liberación de la economía con la implementación de programas neoliberales, que, como hemos visto, incidieron en las altas tasas de emigración a comienzos de siglo. En términos del mercado laboral, la tasa de desempleo se ha mantenido en un dígito a nivel nacional desde 2013; no obstante, la informalidad del empleo, en sus diferentes definiciones y medidas (Guataquí, García, & Rodríguez, 2010), es característica del país, en el que más del 56% de la población se encontraba entre 2000 y 2012 (Peña, 2013). Este factor estructural impide que los programas de retorno laboral sean exitosos ya que, al no contar con una estabilidad laboral, los migrantes retornados pueden tender a re-emigrar en el corto plazo.

A ello se suman otros factores estructurales como la distribución de los ingresos y el sistema de seguridad social. Frente a la distribución de los ingresos, durante 2002-2015, se señala que, “la reducción en la desigualdad se explica principalmente por la mejor distribución de los ingresos laborales y las ayudas, que provienen en mayor

proporción de los mismos hogares, principalmente de las remesas de los migrantes” (Acosta Navarro, Azuero Zúñiga, & Concha Llorente, 2017, p. 31), de acuerdo a ello, queda de nuevo evidenciado el rol de las remesas en las familias colombianas, a quienes, en principio, no convendría retornar desde una perspectiva economicista del cálculo costo-beneficio.

Con respecto al sistema de seguridad social en Colombia, hay varios factores problemáticos para quien retorna que representan una complejidad que supera el alcance de la investigación de esta tesis pero que se resumen brevemente. El primero de ellos se refiere a los factores de afiliación, permanencia y antigüedad solicitada para el acceso a ciertos servicios lo cual también depende si el retornado hará parte del régimen contributivo o del subsidiado⁶⁷; esto es problemático en la medida en que el retorno se realice luego de un periodo largo de tiempo de estar fuera del país. Un segundo problema es el tema pensional pues, a pesar de que existen varios convenios con diferentes países⁶⁸, en muchos casos no se considera el historial del migrante en el país de destino y esto plantea unos retos en términos de la portabilidad de los derechos. Esto último va asociado también a la situación de regularidad o irregularidad en el país de destino, esta última dificultando aún más el acceso a estos servicios.

Por su parte, Ecuador adoptó un modelo económico diferente al de Colombia durante los gobiernos de Rafael Correa fundamentado en el Buen Vivir como modelo de desarrollo alternativo al capitalista, definido como “un concepto plural (mejor sería hablar de “buenos vivires” o “buenos convivires”) que surge especialmente de las comunidades indígenas, sin negar las ventajas tecnológicas del mundo moderno o posibles aportes desde otras culturas y saberes que cuestionan distintos presupuestos de la modernidad dominante” (A. Acosta, 2015, p. 327). Bajo este modelo, los factores estructurales que afectaron la sociedad ecuatoriana empezaron por la crisis económica y el posterior discurso de recuperación de la economía a través de las familias migrantes.

La tasa de desempleo en Ecuador empezó a disminuir desde 2007 alcanzando su nivel más bajo en 2013 con 4,2%; en general, se observa que la tasa de desempleo en las mujeres es mayor en 3% en promedio que la de los hombres (Granda & Feijoó, 2016). A

⁶⁷ El régimen subsidiado en Colombia está limitado a aquellas personas que se encuentran en extrema vulnerabilidad, con lo cual, el acceso a este no está dado sino para los retornados en la categoría de “retorno humanitario” en la mayoría de los casos.

⁶⁸ España, Chile, Ecuador, Argentina y Uruguay, disponibles en:

<https://www.colexret.com/2017/11/17/convenios-seguridad-social-pensiones-aqui/>

pesar de una tasa baja, un factor estructural a tener en cuenta en el mercado laboral ecuatorianos es la primacía del trabajo informal (Olmedo, 2018) que impide al retornado contar con un salario estable. En términos de la seguridad social, el convenio firmado entre España y Ecuador permite una mejor inserción para quienes retornan desde este país.

La distribución de los ingresos en Ecuador redujo su brecha durante los gobiernos de Rafael Correa; esto se traduce en la disminución en 8 puntos de la concentración del ingreso a nivel nacional, siendo uno de los países en los que ha habido una mayor disminución en América Latina (Sarmiento Moscoso, 2017, p. 68). Ecuador también es receptor de remesas y en ese sentido, la brecha podría estar asociada a una redistribución gracias a estos ingresos.

Estos factores estructurales ligados a las políticas económicas de los casos de estudio permiten tener una visión más amplia y de mayor complejidad de los contextos a los cuales regresan los migrantes y algunas dificultades con las que se encuentran. Estos factores deben ser abordados y tenidos en cuenta por quienes formulan las políticas migratorias hacia esta población en la medida en que van a afectar directamente su inserción en el sector productivo, pero, además, su proceso de post-retorno o posible re-emigración.

6.4.2. Utilidad de los retornados en el modelo

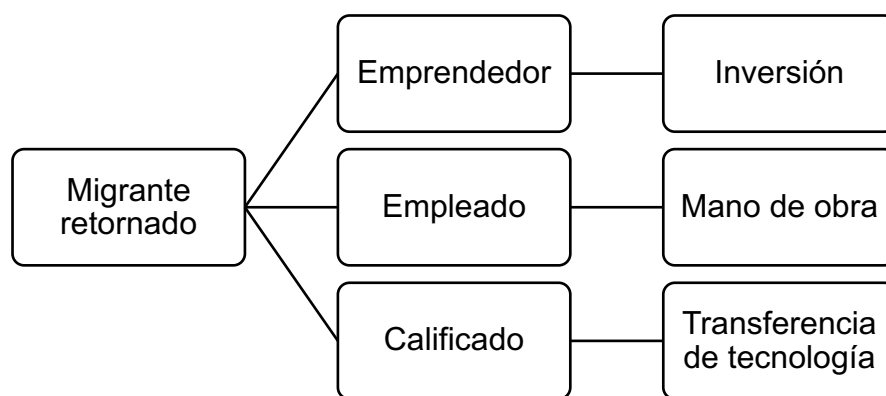
Con respecto a la relación entre migración y desarrollo en los programas de retorno aquí analizados, prima la promoción de actividades productivas a través de incentivos para que los migrantes retornados sean agentes de desarrollo una vez regresen al país de origen (Moncayo, 2014, p. 172). Estos programas revelan una visión del retornado como “actor económico, capaz de invertir en la economía nacional, es decir, capaz de convertirse en sujeto de desarrollo” (Moncayo, 2014). Tal y como se resalta para otros casos en Suramérica, estos programas están orientados al retorno voluntario de migrantes que puedan traer recursos, tangibles o intangibles, dejando a un lado el tema de los derechos humanos; estos instrumentos responden a los intereses particulares de los Estados. En el caso ecuatoriano, es claro que responde a una necesidad de recuperar la economía por la vía de los retornados siempre y cuando estos aporten al desarrollo económico del país, principalmente por la vía de emprendimientos y generación de empleos.

Si bien las políticas migratorias abordan el tema laboral, se han enfocado más en el emprendimiento como forma de autoempleo e incluso, de generación de empleo en el país. A partir de lo estudiado, es notable que estos programas orientados hacia la reincorporación productiva a partir de préstamo de dinero para estos proyectos no ha resultado en desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes que retornan. Al contrario, en términos laborales, es necesario una reincorporación del migrante en el mercado laboral en la cual se puedan aprovechar sus capacidades y experiencia en trabajos que se adapten a esto. Para ello es necesario orientar la política laboral migratoria hacia estas capacidades y experiencias empezando por la convalidación de títulos o la certificación de experiencias mediante procesos simplificados que permitan más agilmente acceder a ello.

En general, “estos programas de retorno evidencian un fuerte componente informativo (orientación en temas laborales, de salud, acceso a vivienda y a créditos así como de programas educativos existentes) y un componente asistencial de acompañamiento y ayuda a la reinserción poco desarrollado” (Castro & Herrera, 2013, p. 57). Esta limitante en el post-retorno no permite que la reinserción del migrante sea sostenible.

En síntesis, los tres tipos de programas analizados conllevan una visión del migrante retornado que se podría visualizar de este modo (Figura 6-3):

Figura 6-5: Tipos de migrantes retornados según su utilidad en el modelo



Fuente: elaboración propia

En todos los casos, tanto la inversión, como la mano de obra, sea esta calificada o no, van a generar un tipo de desarrollo económico para el país de origen. Se reitera así la

visión economicista del migrante retornado tal y como se plantea desde las OI. Sin embargo, más allá de esta interpretación, y haciendo un análisis que va más allá del debate entre migraciones internacionales y retorno, debe pensarse el retorno desde una perspectiva que incluya tanto el desarrollo como los derechos de los migrantes, pero, sobre todo, partir de las problemáticas estructurales del país de origen como lo son el desempleo, el empleo informal, la poca capacidad de endeudamiento, las dificultades de acceso al sistema de salud y al sistema educativo, entre otros. Las políticas migratorias para la población retornada deben orientarse a partir de los factores estructurales característicos del país de origen y requieren de una mirada desde ellos mismos.

El migrante es entonces visto de manera aislada, sin tener en cuenta a la familia o a sus hijos, como agente de desarrollo económico y en el corto plazo en el que lo único que focalizan las políticas es en la generación de ingresos. Es necesario aquí anotar que el retorno va a modificar la economía familiar en la medida en que ya no se envían remesas, pero este migrante es quien tiene que dar el sustento familiar o, si su situación es vulnerable a su llegada, puede incluso convertirse en una carga para su familia. Esta posible inversión de roles no es tenida en cuenta en estos programas para los migrantes retornados, individualistas y limitados a las fronteras nacionales. La generación de ingresos no es lo único necesario en el post-retorno, se hacen vitales otras caras de la reinserción: la social, la política y la psicológica, para pensarse en el corto, mediano y largo plazo.

7. Capítulo 7. Retos de las políticas migratorias sobre retorno: más allá de un modelo economicista

“Political models that were once considered paragons can in fact become seen as experiences to avoid” (Zincone, 2011, p. 381)

Esta visión desarrollista, mercantilista de los migrantes crea numerosos desafíos a los gobiernos en su intento de gestionar las migraciones de retorno pues el proceso de reintegración del retornado no puede ser medido de otra manera que por los resultados de sus emprendimientos o su acceso al mercado laboral con lo cual se convierten en agentes de desarrollo desprovistos de cualquier humanidad. Es necesario ahondar en otras facetas para llegar a una política integral hacia la población retornada que tenga en cuenta factores como: acceso a salud y educación, atención psicosocial y participación ciudadana. Estos son solo algunos de los aspectos que serán abordados en este capítulo sabiendo que, en últimas, las políticas y su formulación dependen de actores que no pretenden crear una política de Estado sino que están guiados por intereses políticos en la lucha por el poder.

El retorno, voluntario o forzado por la crisis económica, no siempre viene acompañado de los recursos necesarios para la reintegración en el país de origen y, es posible, que se piense únicamente como una estrategia temporal y tienda a reemigrar en cuanto las condiciones del país de destino mejoren e incluso puede haber reemigración hacia un tercer país. Según estudios que van más allá de las políticas migratorias, el post-retorno es un proceso de re-adaptación económica, social y psicológica: estos tres factores son vitales para una reincorporación sostenible pues su vulnerabilidad y sufrimiento hacen que esta reincorporación pueda no ser sostenible (Sonia Parella, Petroff, Speroni, & Piqueras, 2017).

Así, en el proceso de readaptación económica se hace necesario cortar con el discurso hegemónico del migrante como un agente de desarrollo económico y tener en cuenta la reincorporación social del migrante y de su familia así como brindarle atención

psicológica. Se suma a esto la participación política del migrante retornado como actor en la gobernanza de las migraciones internacionales. El todo, desde una análisis transnacional que supere la visión estado-centrica en la que las políticas migratorias están orientadas únicamente desde los países de origen o de destino.

De este modo, la difusión del modelo de gestión migratoria dominante en las políticas migratorias colombianas y ecuatorianas, se presenta como problemática en la medida en que no tiene en cuenta estos procesos de reincorporación en la mayoría de casos en sus programas. Este capítulo se propone repasar las problemáticas que surgen en el post-retorno desde una perspectiva crítica que no enfatiza necesariamente en la diada migración desarrollo promocionada por las OI sino que tiene una visión holística del sujeto migrante que regresa a su país de origen y los retos que supone el reincorporarse en los ámbitos socio-económico, psicológico y político. Se trata de saber qué factores y cuales actores inciden en la política más allá del ámbito económico teniendo en cuenta los factores estructurales tanto en Ecuador como en Colombia.

7.1 Sobre el discurso dominante del migrante como agente de desarrollo económico

Un primer punto a destacar del modelo de gestión de las migraciones internacionales de retorno es, efectivamente, su carácter economicista, pero no basta con señalarlo, es necesario ahondar en la manera en que se puede cambiar o ampliar este modelo para que tenga en cuenta, además del factor de desarrollo económico que pueden aportar los migrantes, otras variables.

Para empezar, es necesario referirse a las categorizaciones de los migrantes en las políticas para una comprensión de la manera en como son vistos o no como agentes de desarrollo económico. Luego, se hace énfasis en la necesidad de caracterizar a la población retornada para una mejor formulación de las políticas que respondan a las problemáticas existentes. Por último, se subraya que debe haber un cambio en la manera en que son percibidos los migrantes retornados desde el capital económico y valorar su capital social y capacidades adquiridas en el exterior y en el país de origen previo a la emigración.

7.1.1. Categorías del retorno

En Colombia, desde la normativa misma, se limita la definición del retornado desde una categorización que asume que puede ser de cuatro tipos: laboral, productivo, humanitario o solidario: en efecto, en la ley 1565 de 2012 queda establecido de esta manera. Cabe destacar que esta Ley incluye a los retornados del conflicto armado, o repatriados (Aliaga & Blanco, 2017), lo cual incluye el retorno forzado de migrantes a pesar de que las políticas implementadas han estado orientadas al retorno voluntario. También se ha definido la migración de retorno desde las variables de tiempo y lugar, así como si es voluntario o por circunstancias ajenas al migrante (Mejía, 2015b). También se refiere a la selectividad del retorno en tanto serían los migrantes menos calificados los más propensos a regresar mientras que los migrantes calificados están dispuestos a quedarse.

En Ecuador, en la LOMH hay avances en la categorización del migrante retornado, pues se enfoca en la sostenibilidad del retorno. Previamente a esta ley, el migrante retornado se categoriza desde la movilidad humana. Sin embargo, “parecería que las políticas oficiales de retorno de los países de origen, no cubren integralmente todas las necesidades de los migrantes retornados y, con excepción del caso ecuatoriano, favorecen especialmente a aquéllos que cuentan con recursos económicos para hacerlo” (Cerrutti, 2016, p. 175). Cuando se refiere a la excepción en el caso ecuatoriano, se tienen en cuenta las demás políticas de acompañamiento al retorno que se han formulado en ese país y que, incluyen a las familias, se piensa ya no exclusivamente desde la individualidad sino desde la comunidad y desde lo transnacional.

De manera reciente, desde el 2016, se creó el Proyecto Prestación de apoyo a la comunidad migrante del Ecuador bajo el argumento de que,

Se ha identificado que las condiciones de retorno son diversas y las condiciones de reinserción nuevamente en el país son difíciles para quienes han vivido en el exterior por varios años, es por esto que el diseño de programas y servicios, financieros y no financieros, para quien decida regresar es importante; y de esta forma lograr que su experiencia y conocimientos aporten al desarrollo del país y no terminen en fracasos que los fuercen a salir nuevamente. [...] Estas mediaciones deben ser [...] diseñadas para facilitar la incorporación de quien retorna en condiciones de productividad,

estabilidad emocional, psicológica y laboral para que así aporte al desarrollo nacional. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2016b, p. 6).

A pesar de que el proyecto se plantea en estos términos, sigue orientado hacia actividades de emprendimiento de los migrantes, dejando de lado los factores psicológicos y enfatizando en el desarrollo. La definición del retornado se resuelve acudiendo al modelo y se reduce a un agente de desarrollo económico lo cual es problemático para la formulación e implementación de políticas orientadas hacia, por ejemplo, la reincorporación social del migrante pues excluyen aspectos propios del proceso migratorio del retorno mencionados por el MREMH como son la estabilidad emocional y psicológica, fundamentales para lograr su inserción en el mercado laboral. Pero, además, estas categorías se olvidan del enfoque de género, del diferencial y, en definitiva, de los NNA, quienes también necesitan la atención del Estado a su regreso.

7.1.2 Caracterizaciones de los retornados para formular políticas migratorias

Es por ello que, aparte de la necesidad de replantear las categorías en las que se enmarca a los migrantes retornados, es necesario que los programas para el retorno se formulen no solo en el marco de las políticas de desarrollo del país sino teniendo como base caracterizaciones que planteen diagnósticos claros sobre la situación de esta población. Esto es necesario para poder formular políticas acordes con sus necesidades, no solo económicas y financieras sino también sociales y psicológicas; lo cual pasa por una revisión de la manera en como se plantean estas caracterizaciones bien sea a partir de su inserción en el mercado laboral o de su capacidad de inversión pero no necesariamente a partir de sus necesidades en salud, educación u otros.

Destaca entre las caracterizaciones el estudio existente en términos estadísticos de la migración de retorno en Colombia el cual constituye una encuesta realizada en el 2008 por el Observatorio Colombiano de Migraciones (Encuesta Nacional sobre Migraciones) anteriormente citada. Esta información es tomada de diversas fuentes y de estudios propios y constituye un primer análisis del hecho social en Colombia. A la fecha Colombia no cuenta con una caracterización más allá de lo que se registra en el RUR que, como hemos visto, se caracteriza precisamente por el subregistro de estos migrantes y no tiene en cuenta variables diferentes a la caracterización socio-demográfica de esta población.

En Ecuador, la caracterización de los inmigrantes retornados se ha hecho desde el gobierno a través del INEC y desde la OIM (G. Herrera et al., 2012). Principalmente se toman datos de países de origen y se establece el perfil socio-económico de los migrantes entre los cuales se toma en cuenta la variable de educación.

Esta gran falencia de caracterizaciones de los migrantes retornados para obtener diagnósticos sobre su situación no permite indagar sobre la misma sino a partir de trabajos empíricos desde la academia centrados bien sea sobre la crisis o sobre la inserción en el mercado laboral pero se quedan cortos en el estudio del post-retorno. Se requiere de más investigaciones etnográficas y demográficas sobre esta población que permitan una completa caracterización de la población retornada de acuerdo a la información existente pero también, generar nueva información sobre retornos como el que se ha producido desde el 2015 desde Venezuela a Colombia pues, ya los estudios existentes se quedan cortos frente a nuevas dinámicas migratorias.

7.1.3 Capital social y cultural para la reincorporación en el post-retorno

Ahora bien, si bien existen estudios sobre la reinserción de los retornados en su país de origen, muchos no toman como punto de partida el desarrollo social sino el desarrollo económico, viendo al migrante como sujeto económico, lo cual incide en la sostenibilidad misma de las políticas (Moncayo, 2014).

En Ecuador se encuentran una serie de trabajos sobre el fenómeno del retorno desde varios aspectos. Un estudio, indaga sobre el impacto de las redes sociales transnacionales en el retorno y la reinserción de migrantes ecuatorianos (Schramm, 2011); se centra en las redes sociales y en el papel que estas tienen en el proceso migratorio, concluyendo que su rol es ambiguo. Otro artículo (G. Herrera & Pérez Martínez, 2015) presenta el resultado de una investigación cualitativa sobre el capital social y cultural de los retornados a Ecuador y su reinserción relativamente exitosa en la sociedad. Pero también alude a la falta de oportunidades de los migrantes al regresar a su país de origen, a la importancia de las redes y las remesas igual que los bajos porcentajes de población retornada.

En este orden de ideas, se insiste en la necesidad de impulsar unas políticas de reintegración integral (y no solo de carácter económico) de los retornados y se precisa

que “el estudio evidenció la existencia de otro tipo de retornado que, en gran medida, regresa al Ecuador debido a la crisis en los países de destino y que no es atendido por la política gubernamental, ya sea porque no cumple con los requisitos o porque tiene otro tipo de intereses” (Moncayo, 2011a, p. 100) por lo que surge la pregunta de cómo dar respuesta a las necesidades de un retorno espontáneo.

Estudios en otros países con respecto al desarrollo muestran que los migrantes retornados pueden generar desarrollo en sus países: en Perú, encontramos uno que analiza esto en los migrantes peruanos retornados de Italia desde la acumulación ya sea de capital cultural o social (Nieto, 2004) y que abre la discusión sobre el capital con el que regresan los migrantes y la posibilidad del aprovechamiento de este más allá de centrarse únicamente en la reinserción laboral de migrante o en la generación de ingresos.

Desde la lógica de la relación entre migraciones y desarrollo, sea esta optimista o pesimista en relación al migrante, se debe tener en cuenta que el migrante muchas veces en su decisión de retornar, si esta es voluntaria, toma en cuenta el factor de los recursos económicos como causa de este retorno. Esto quiere decir que, en muchos casos, los migrantes retornan por causas económicas entre las que se encuentra el desempleo. Lo propuesto desde el modelo de gestión migratoria de las OI supone que todo migrante puede ser emprendedor si se le dan las herramientas adecuadas para ello lo cual, en la mayoría de casos no es cierto como se demuestra a partir de los estudios sobre emprendimiento de migrantes en los dos casos estudiados. Las capacidades y experiencias de los migrantes son variadas y no están limitadas a aplicar su conocimiento en un proyecto productivo por lo que es necesario que se oriente desde las capacidades y que se tenga en cuenta el capital social y cultural con el que regresan.

Varias preguntas surgen de esta reflexión: ¿Debe haber políticas focalizadas y diferenciadas para los migrantes retornados? ¿Cómo o qué acciones implementar para que el retorno sea sostenible? ¿Cómo se hace la selección de capital humano, físico, social? ¿A quién le interesa que este migrante vuelva? Es importante saber porque se escoge este instrumento de política migratoria y no otro: se infiere del análisis qué, de acuerdo al modelo, este es el más adecuado en la medida en que le permite al migrante una reincorporación económica exitosa mediante su inserción en el mercado laboral. En este sentido, podría pensarse en otros instrumentos que faciliten la reincorporación desde las capacidades y experiencias del migrante.

En resumen, la individualización y mercantilización del migrante retornado limitándolo a ser fuerza de trabajo es una postura limitante que deja de lado las capacidades y experiencias adquiridas del retornado durante su estancia en otro(s) país(es). Más allá de que pueda o no ser un agente de desarrollo económico, el migrante trae consigo unos conocimientos que pueden ser aprovechados de otras maneras. La referencia al capital social permite indagar sobre las experiencias adquiridas y debería tenerse en cuenta para la reincorporación del migrante a su regreso.

7.2 Las dificultades de la reincorporación social del migrante retornado

Más allá de la reincorporación económica del migrante retornado, hay otros aspectos de este como sujeto de derechos, pero también como ser humano que no están siempre presentes en las políticas, ni en el modelo de gestión de estos flujos: las familias, entendidas desde las comunidades transnacionales, lo cual incluye también a los NNA retornados, el impacto psicológico al regreso, el acceso al sistema de salud y al educativo, a la vivienda y en general a todos los DESC.

El proceso de reincorporación social del migrante retornado se dificulta en cuanto más tiempo ha sido su estadía en el exterior pues “entre más tiempo se haya pasado por fuera mayores serán los cambios sociales y familiares que encontrará el migrante a su vuelta, y a su vez, la incorporación de actitudes de la otra cultura estarán también más arraigadas” (Mejía & Castro, 2012, p. 139); este factor es de suma importancia ya que, incluso se podría aducir una incorporación del migrante a la sociedad de origen luego de treinta o cuarenta años viviendo en otro país, como es el caso de muchos colombianos que migraron a Venezuela y ahora regresan, por ejemplo.

7.2.1 Comunidad, familia y género

El primer aspecto de la reincorporación social tiene que ver con la familia. La familia ha visto una transformación en su estructura pero también en las relaciones en su interior (L. Guarnizo, 2006) en las migraciones internacionales y ello se analiza desde el transnacionalismo pues los vínculos del migrante con su comunidad y su familia se mantienen en el tiempo durante el proceso migratorio. En Colombia, en las políticas

migratorias no se refiere a la familia como unidad mientras que en Ecuador sí se hace referencia a la familia transnacional. Gioconda Herrera (2011) hace un análisis exhaustivo de los discursos sobre la familia partiendo de la feminización de la migración ecuatoriana a principios del siglo XXI, concluyendo sobre tres tipos de discursos: el de la desintegración familiar, el del niño como espacio de intervención y el de la familia transnacional. Para Herrera es necesario desmontar estos discursos pues se acercan a una visión de los cuidados centrada en la relación madre/hijo y no conciben aún, por ejemplo, la maternidad transnacional.

En el retorno, la familia juega un papel importante en la medida en que, es una de las motivaciones principales para regresar al país de origen, bien sea por la enfermedad de algún pariente, o simplemente por mantener los vínculos afectivos. La reagrupación familiar es uno de los factores fundamentales a tener en cuenta en la reincorporación del migrante pues, muchas veces, las familias transnacionales viven separadas y, en muchos casos, los hijos e hijas de los migrantes se quedan en el país de origen (Puyana Villamizar, Micolta León, & Palacio V., 2013) y a su retorno cambian los roles de su padres tal como se expone en un estudio sobre retorno en la Comunidad Andina:

El reencuentro de padres y madres con sus hijos, confronta las expectativas emocionales, económicas y familiares que unos y otros construyeron durante la separación y que pueden facilitar o dificultar el retomar las relaciones materno/paterno filiales, que pasan por un nuevo proceso de reconfiguración de roles y recomposición de arreglos familiares (Mejía & Castro, 2012, p. 135)

Tener en cuenta esto, es referirse también a los cambios en los cuidados, si era por ejemplo la abuela quien cuidaba de sus nietos mientras su hijo o hija estaban fuera del país; y de los vínculos afectivos entre padres e hijos, lo cual genera unas consecuencias en el post-retorno que deben ser tomadas en cuenta para la reincorporación social.

Dicho esto, si bien en el caso ecuatoriano las políticas se refieren a las personas en situación de movilidad humana y a sus familias, el enfoque que se le da a las políticas está marcado por ser individualista como hemos visto. Podría pensarse que, por ejemplo, si un migrante logra implementar su proyecto productivo, esto es en beneficio de la familia e incluso de su comunidad en el ámbito local; pero, como bien se ha resaltado, hay que tener en cuenta las capacidades de cada uno de sus miembros. Entender la familia

transnacional está fuera del entendimiento sobre el retorno que se propone desde el modelo difundido tanto en Colombia como en Ecuador.

Sobre las familias retornadas en el departamento de Antioquia y en la zona del Eje Cafetero en Colombia, por ejemplo, un estudio resalta los cambios que se dan en las dinámicas familiares y la manera en que esto afecta la convivencia y el funcionamiento familiar (Restrepo, 2016). El enfoque se da en la reincorporación familiar, que pasa por la comunicación, el cuidado y lo económico. Se resaltan varios aspectos en este estudio desde la “emergencia de nuevas formas de organización familiar” (Restrepo, 2016, p. 131), en particular en el caso de que la madre o el padre hayan retornado luego de una larga ausencia y vengan a tomar el rol que tenían antes de irse.

En efecto, las dificultades de esta reincorporación radican en el cambio de roles: “Las mujeres, al dejar de contar con ingresos propios, experimentan una pérdida de autonomía económica” (G. Herrera & Pérez Martínez, 2015, p. 239), subraya un estudio sobre familias con miembros retornados en Ecuador. La repercusión de la crisis en las familias ecuatorianas ha sido también estudiada para comprender los vínculos transnacionales; así, “la crisis reconfigura los vínculos transnacionales y con ello el sentido mismo de los lazos familiares” (G. Herrera, 2016, p. 86) pues cabe la posibilidad de que ya no sean quienes están en el exterior los que envían remesas sino al contrario, quienes sean las familias en el país de origen que ayuden a sostener a los inmigrantes, lo que han llamado “remesas inversas”, cambiando la manera en que se relacionan los unos con los otros. Así, “se reflexiona acerca de cuál es la mejor estrategia para combinar el retorno de algunos de sus miembros y la permanencia de otros y otras en destino para seguir generando recursos económicos” (Pedone, 2011, p. 237).

En estos estudios se enfatiza en el género, no solo por la feminización de las migraciones en los últimos años que ha pasado a ser en promedio el 50% de los flujos internacionales de migrantes, sino, precisamente por el cambio de roles y su incidencia en los cuidados:

La presencia de las mujeres como primer eslabón de la cadena migratoria ha puesto en primer plano del escenario migratorio transnacional la reorganización de la red de cuidados y los cambios en las pautas de crianza de sus hijos e hijas, lo cual ha provocado un reajuste de las relaciones de género y generacionales en el ámbito de las familias migrantes (Pedone, 2011, p. 224).

Al respecto una tesis sobre el retorno de mujeres en edad de jubilación, quienes fueran cuidadoras siendo inmigrantes peruanas y colombianas, regresan a sus países utilizando diversas estrategias para acceder a la protección social, se pregunta sobre quienes cuidan de quienes fueron cuidadoras desde la teoría feminista interseccional develando una serie de desigualdades (Vivas Romero, 2017). Así, no solo el género, sino también la edad, la raza, la etnia o la clase social pueden afectar esta reincorporación a la sociedad de origen.

7.2.2 Niños, niñas y adolescentes retornados

Un segundo aspecto en el proceso de reincorporación tiene que ver con un grupo poblacional por lo general invisible ante estas políticas: los niños, niñas y adolescentes (NNA). Para algunos, ha existido “discurso adultocentrista del retorno” (Chará, 2015) que deja fuera de cualquier política a esta población. Varios temas importantes deben resaltarse al respecto bien sea con respecto a los hijos que se quedan en el país de origen como a los que luego regresan con sus padres. En cuanto a los primeros, es posible destacar que pueden crear expectativas sobre el posible retorno de sus padres y es diferente si se considera o no la migración como un proyecto familiar (Oquendo, 2015).

Por otro lado, los hijos de los migrantes retornados son, en muchos casos, inmigrantes en el país de origen de sus padres y esto implica poder, por ejemplo, tramitar la nacionalidad de este país a la que tienen derecho para poder acceder a los servicios estatales. La atención a NNA retornados o hijos de retornados debe ser diferente: el tipo de integración y acompañamiento que requieren al momento del retorno va a estar ligado sus características propias como pueden ser el país de origen, el idioma o la educación recibida. Esto va asociado al aspecto el psico-social de los NNA que vuelven con sus padres. Este es un vacío en las políticas migratorias tanto de Ecuador como de Colombia que se ocupan de poder encontrar un cupo en la escuela sin prestar atención a la (re)incorporación de estos.

Se suma a ello el tema de acceso a la educación pues, la convalidación de cursos de primaria o secundaria se dificulta para los retornados, mucho más si provienen de un país que hable otro idioma. En general, se ha recomendado que “las políticas educativas deben incluir a los niños/as que llegan en retorno implementando la acogida necesaria para su inclusión educativa, facilitándola” (AESCO, 2016, p. 7). La falta de inclusión educativa refleja problemas tan simples o complejos, según se le quiera ver, como el

desconocimiento de la historia de Colombia de estos NNA migrantes y, más agravante aún, el que sean objeto de discriminación.

En Ecuador, se implementó un programa de apoyo a la reinserción escolar para los hijos de las personas migrantes retornadas con el objetivo de “promover y facilitar el acceso y permanencia de hijos e hijas de nacionales que han retornado, a los sistemas de educación general básica, bachillerato y educación superior”, que, entre 2013 y 2015 registró 3.524 inscripciones (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2016a).

7.2.3 La atención psicológica

Otro aspecto directamente ligado a este es la atención psicológica a los migrantes retornados en general: se deben tener en cuenta las condiciones en que retorna el migrante, esto es, si es deportado o si es un retorno voluntario. Se anota que, en general, en las migraciones internacionales “los discursos hegemónicos no reconocen la organización del cuidado en un contexto familiar transnacional, como el ensayo de formas de vida familiar alternativas que provocan reacomodamientos en las relaciones de género y generacionales” (Echeverri, Pedone, & Gil, 2013) y esto se está reflejando en los procesos de retorno. AESCO, en 2016, también resaltaba sobre este punto que “el Estado colombiano no se ha aplicado debidamente para hacer posible la reunificación de las familias colombianas en el exterior y ha sido ajeno al drama social y humano vivido durante años en diferentes regiones del país, con menores traumatizados al “cuidado” de familiares y de familias desintegradas” (AESCO, 2016, p. 7).

En efecto, un estudio sobre retornados colombianos desde los Estados Unidos, resalta varios puntos sobre las consecuencias a nivel psicológico del retorno que tienen que ver principalmente con la separación de las familias y la manera en que se han integrado o no en la sociedad de destino (Aparicio, Vásquez, & Tilley, 2014); según el estudio, no existen políticas en este sentido que les permitan adaptarse a la nueva situación. Los autores proponen formular políticas desde tres perspectivas: la atención e intervención de migrantes y sus familias y la educación comunitaria y transnacionalismo. El acompañamiento psicosocial, es un factor fundamental en el post-retorno. De hecho, algunos estudios han planteado, en términos de la reincorporación social de los migrantes, que su retorno puede generar un rechazo por parte de la sociedad en origen en términos de, por ejemplo, el mercado laboral (Koolhaas, Prieto, & Robaina, 2017). Este

punto también hace falta tenerlo en cuenta en las políticas migratorias para la población retornada pues puede generarse un reproche al migrante que salió del país buscando mejorar su calidad de vida y ahora regresa.

Aparte de estos aspectos, hay otros factores que son tenidos en cuenta de manera superficial en el modelo hegemónico como los son el acceso a salud e incluso la afiliación al sistema de protección social. Si bien existen algunos convenios para poder cotizar en pensiones en ambos países, por ejemplo, con España, no siempre las condiciones laborales en el país de destino permiten que se traslade cuando hablamos de migración irregular. En términos de acceso a la vivienda es poco lo que se encuentra en la legislación y en las políticas a parte del acceso a créditos del Fondo Nacional del Ahorro en el caso colombiano.

Considerar al migrante como perteneciente a una comunidad es un primer paso hacia su reincorporación social. Un proyecto con retornados en El Salvador plantea un espacio de construcción colaborativa (OIM, n.d.-a) que parte de una reintegración sostenible y humana. En este proyecto comunitario, los retornados tienen la oportunidad de participar en las decisiones que afectan su entorno. La reincorporación social pasaría entonces por la participación política en estos espacios en el nivel local que se centran en lo comunitario.

A pesar de ello, y como conclusión, se anota que “los hallazgos respecto a la reinserción social muestran que debido a un intenso sentido de pertenencia alimentado por prácticas transnacionales durante todo el periodo migratorio, la integración social de los migrantes es relativamente fluida” (G. Herrera & Pérez Martínez, 2015, p. 221), esto, para el caso de los migrantes retornados en Ecuador. Así, serían los vínculos transnacionales los que permitirían una mejor reinserción social.

7.3 Los espacios de participación política para y/o de los migrantes retornados

Para finalizar, y aunque es poco estudiado, nos referimos a los espacios de participación política para y/o de los migrantes retornados. Así, por un lado, veremos cómo convergen en términos de derechos políticos ambos países y, por otro, la manera

en que la sociedad civil participa de espacios en los que puede incidir o no en la agenda pública y en la formulación de las políticas migratorias.

7.3.1 Derechos políticos

Poco se habla de la reincorporación política de los migrantes retornados pues, se entiende que, aún viviendo en el exterior, tienen el deber de, por ejemplo, votar por sus representantes, aunque, en ambos casos, el colombiano y el ecuatoriano es sabido que la abstención es alta en las elecciones. En Ecuador queda expuesto que,

Los factores explicativos del alto grado de ausentismo de la población ecuatoriana en el exterior en los procesos electorales, se puede señalar algunas dificultades con relación a la actualización del padrón electoral en el exterior, la promoción del proceso electoral y la frágil movilización de las organizaciones políticas en el exterior (Castro & Herrera, 2013, p. 103).

Poco o nada se ha estudiado el tema de la participación política de los migrantes a su regreso al país de origen, mientras que si existen estudios sobre su participación en los países de destino y, en particular, sobre el derecho al voto (Escobar, 2017; Palop-García & Pedroza, 2017) y los sistemas de representación de los emigrantes. En este punto es necesario hacer una breve reseña sobre el funcionamiento del sistema político para los nacionales de estos dos países en el exterior, Así, en cuanto a la participación y representación de los nacionales en el exterior, aunque no haya mucha participación (O. González, 2010), sí están representados (Palop García, 2017), por lo que es importante señalar una diferencia en los sistemas políticos de ambos países pues ello puede incidir en la capacidad de estos actores para influir en la agenda política y, por consiguiente, en el proceso.

Los colombianos en el exterior tienen derecho al voto para el Congreso (Senado y Cámara de Representantes) y la Presidencia. La circunscripción especial internacional se reduce a un representante, así fue establecido en el Artículo 176 de la Constitución Política de Colombia de 1991; esto se modificó mediante el Acto Legislativo 01 de 2013 en el que se fortaleció con un Representante más. Sin embargo, en el Acto Legislativo 2 de 2015 la curul se redujo de nuevo a un solo representante. Al respecto se anota que,

Aun cuando resulta loable el que se le desee asignar una mayor representación a los nacionales en el exterior, es interesante analizar los argumentos de tipo económico que se utilizan para apoyar esta iniciativa, que a pesar de no ser los únicos empleados en el acto legislativo, sí llevan a pensar en el riesgo de asignar mayores representaciones en los órganos democráticos en función de la participación económica de los ciudadanos (Castro Franco, 2016).

En cuanto a la participación en Ecuador, el artículo 63 de la Constitución señala: “Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo” (“Constitución De La Republica Del Ecuador,” 2008). La representación difiere en número con la de Colombia en la medida en que hay seis asambleístas de los ecuatorianos en el exterior, representando unas zonas geográficas definidas así: dos por Europa, Asia y Oceanía, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, El Caribe y África según lo establece la Ley Orgánica Electoral (Asamblea Nacional, 2009). Recientemente, fue creado el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana, en el marco de la reglamentación de la LOMH. En efecto, un cambio importante en Ecuador ocurre con los derechos políticos de los emigrantes:

La Constitución amplió los mecanismos para la participación y representación política de los ecuatorianos en el exterior: derecho al voto para las elecciones presidenciales y legislativas, ratificación de la circunscripción electoral del exterior y de sus seis representantes parlamentarios, acceso a dispositivos de democracia participativa, entre otros (W. Herrera, 2016b, p. 112)

Es importante anotar que se empieza a estudiar la participación política de los ecuatorianos en el exterior desde una perspectiva que entiende al Estado-nación de carácter transnacional (J. P. Ramírez Gallegos, 2018). Esto se explica gracias a la participación que han podido tener desde la adopción de la Constitución de 2008 lo cual les permite incidir en diferentes instancias por lo cual se habla de transnacionalismo estatal. En esa coyuntura, “La représentation politique des expatriés s’inscrit dans la volonté de changer les représentations de l’immigration, de réintégrer symboliquement les migrants à la Patrie et, bien entendu, de les rallier à la Révolution Citoyenne du gouvernement Correa » (Koller, 2008, p. 88). En el caso de los migrantes retornados, es

importante pues, esta participación en el exterior permite que sigan unidos a su país de origen y, a su regreso, puedan seguir participando en estos espacios.

Mientras, en Colombia, esta participación no ha sido estudiada sino en el caso de los colombianos en el exterior, en el caso particular de Londres (McIlwaine & Bunge, 2016). A pesar de ello, se debe resaltar un elemento interesante en el caso colombiano: la cantidad de funcionarios retornados. Se percibe la existencia de un interés de participar en política por parte de los retornados luego de haber trabajado en el exterior en OI o en otras instancias diplomáticas como es el caso del actual presidente de la República, Ivan Duque. Este es un tema inexplorado en la investigación sobre los migrantes retornados que a su regreso desean participar activamente en la vida pública por medio de la representación u otras vías.

7.3.2 Participación de la sociedad civil

Ahora bien, se entiende que, “Un primer paso hacia la gobernanza de las migraciones internacionales debe ser la participación activa de la sociedad civil en las decisiones que llevan a (re)formular políticas para los migrantes retornados” (López, 2018, p. 96). De momento, el modelo siempre ha estado formulado desde arriba, es necesario que, en el proceso de negociación, los actores involucrados que participen pertenezcan también a la sociedad civil pues son ellos quienes pueden plantear sus problemáticas desde su propia experiencia.

En Colombia, con respecto a formular política desde abajo, la participación está consagrada en la Ley del SNM a través de la conformación de la Mesa de la Sociedad Civil. Si bien se estableció desde 2011, solo en 2016 tuvo su primera reunión general luego de varias reuniones en otros países. De estas reuniones surgió un documento de trabajo en el que se establecieron vacíos y recomendaciones de política pública. En lo referente al retorno, varios puntos se destacaron con respecto al acceso al mercado laboral, pero también a la integración de los migrantes y, en especial al derecho al retorno tal y como quedó consignado en el documento de las memorias del Encuentro:

El derecho al retorno para todos los colombianos que deseen volver al país debe conducir al goce efectivo de los derechos a la vivienda, salud, educación, trabajo. A su vez, el goce efectivo del derecho al retorno debe garantizarse mediante programas de desarrollo integral que contemplen incentivos económicos, educativos, créditos

productivos a bajo costo, reducción de trámites ante el sistema financiero y apoyo psicosocial (Colombia Nos Une, 2016, p. 25).

En Ecuador, el gobierno ha promocionado espacios de participación de los migrantes a través de las diferentes mesas conformadas para discutir el proyecto de la LOMH. Así queda consignado en los informes de la Comisión encargada a la Asamblea Nacional (Comisión Especializada Permanente de Soberanía integración Relaciones Internacionales y Seguridad Social, 2016); varias asociaciones y colectivos de migrantes retornados participaron de las jornadas organizadas en las diferentes provincias como es el caso de la Asociación Migrantes Retornados de Chimborazo, los Migrantes Retornados Representantes de la Provincia de Imbabura y la Red de Migrantes Retornados a Ecuador quienes hicieron observaciones en particular a los artículos sobre retorno.

Aparte de lo establecido por los gobiernos en términos de participación ciudadana en la conformación de mesas para (re)formular recomendaciones y ajustes a lo vigente en materia de política migratoria para los retornados, hay otros actores involucrados en ambos países en la puesta en agenda y construcción de la política.

En Colombia, se destacan dos organizaciones que se han encargado de estudiar el fenómeno de las migraciones internacionales en Colombia en general y en específico la migración de retorno: se trata de la ONG América, España, Solidaridad y Cooperación (AESCO) y la Fundación Esperanza. La publicación de la revista Diálogos Migrantes de la Fundación Esperanza, para el número sobre la migración de retorno, recoge artículos de varios autores que han centrado sus estudios en la necesidad de comprender la migración de retorno más allá de las políticas públicas.

De este modo, “si bien la participación y las actividades de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil se ejercen principalmente dentro de la esfera local, existen otros escenarios tanto a nivel nacional como internacional” (Castro & Herrera, 2013, p. 76). Con respecto a organizaciones de migrantes, ya se ha mencionado, por un lado, a la Plataforma de Colombianos en el Exterior y Retornados⁶⁹ que aboga por una nueva ley migratoria y, en general por los derechos de los retornados; por otro lado, la Organización Deportados sin Fronteras⁷⁰ cuyos propósitos se centran en la garantía del acceso a derechos según lo establecido en la Ley de Retorno y que nace a partir de la

⁶⁹ Consultar la página web <https://www.colexret.com/>

⁷⁰ Consultar la página web <https://www.facebook.com/vocero15/>

crisis fronteriza con Venezuela en el 2015. Cabe también mencionar al Foro Internacional de Víctimas⁷¹ en su capítulo de retorno que busca un regreso digno y en condiciones de seguridad de la población víctima del conflicto en el exterior.

En el caso ecuatoriano, espacios como la Red Nacional de Migrantes Retornados del Ecuador⁷², independiente de la acción estatal, tienen la misión de “Informar, orientar, apoyar y servirles a los migrantes ecuatorianos y su familia dentro y fuera del país en la reinserción nuevamente del colectivo a su Patria, con proyectos de inclusión laboral, integración en todo lo que suceda con los migrantes y entorno” y trabaja por la reintegración laboral de los retornados. Esta Red ha tenido una incidencia importante, en particular en el proceso del proyecto de LOMH antes mencionado pues reivindica los derechos de los migrantes retornados y ha abierto diversos espacios de participación para esta población.

Aunque no es exhaustiva la descripción y el análisis de estos actores por no ser el objeto directo de la investigación planteada, es necesario anotar que estos escenarios de agrupaciones de la sociedad civil para dar respuesta a una demanda social se han multiplicado en los diferentes niveles: no solo en el ámbito local o nacional sino también en el regional e internacional. Estas organizaciones han puesto en la agenda política nacional varios temas de interés para los migrantes logrando algunos resultados gracias a su constancia y persistencia en la defensa de los derechos de los migrantes. Se resalta que:

las organizaciones de la sociedad civil en los países andinos han cumplido un rol importante en la de producción y difusión de conocimiento en torno al fenómeno migratorio (a través de la elaboración y difusión de informes, boletines y revistas especializados en asuntos migratorios), generando insumos necesarios para un debate crítico, lo cual ha permitido la participación en escenarios de incidencia política dando visibilidad a nivel nacional, andino y sudamericano a la problemática de las personas en situación de movilidad humana internacional (Castro & Herrera, 2013, p. 221)

⁷¹ El Foro Internacional de Víctimas en Colombia tiene un capítulo de retornados, personas que ya han regresado al país pues consideran que deben ser actores en el escenario del post-acuerdo gobierno con la guerrilla de las FARC, es particularmente importante el proceso de reintegración de estos en la sociedad. Consultar la página web <http://www.forointernacionalvictimas.com/>

⁷² Consultar la página web <http://www.facebook.com/Red-Nacional-de-Migrantes-Retornados-al-Ecuador>

Para terminar, es necesario anotar que, estas agrupaciones de migrantes retornados y migrantes son relativamente recientes por lo que su accionar apenas está comenzando a dar resultados en términos de la influencia que tienen sobre las políticas migratorias y en la agenda pública sobre las migraciones internacionales tanto en Ecuador como en Colombia pero también en los países de destino de los migrantes. En Colombia en particular, la coyuntura de los flujos migratorios desde Venezuela ha generado un mayor interés en el tema situándolo como prioritario en la agenda pública lo cual debería permitir que las demandas de los migrantes y retornados puedan ser respondidas con mayor agilidad.

En resumen, los migrantes retornados, si bien pueden ser agentes de desarrollo económico, también es importante que su integración económica vaya acompañada de una reincorporación social, psicológica y política. En este sentido, la aplicación del modelo de gestión migratoria de las OI resulta problemático en la medida en que no tiene necesariamente en cuenta estos factores como hemos visto a pesar de que, por ejemplo para la OIM, sus programas sean de Retorno Voluntario y *Reintegración*; esta reintegración se queda corta pues, no implica atención psicosocial sino que se preocupa de la generación de ingresos del migrante.

Hemos visto como la categorización de los retornados en las políticas se presenta como problemática en este mismo sentido precisamente por la falta de caracterizaciones completas sobre los migrantes que impiden diagnosticar correctamente cuales son las demandas de estos. Si se piensa la reincorporación laboral, debe pensarse también en términos del capital social y cultural con el que regresan los migrantes e incorporar estos en los programas y proyectos de acuerdo a las capacidades y experiencias propias de cada retornado.

La reincorporación social pasa por el acceso a sus derechos como el de la educación, la salud o el poder tener una vivienda además de la inclusión de la familia como vital para este proceso. Analizar los cambios de roles en las familias, poner como sujeto de la política migratoria a los NNA y atender las necesidades psicológicas con las que llegan es también un vacío recurrente en los programas de retorno.

A nivel político, los nacionales en el exterior tienen derecho al voto y pueden ser elegidos de acuerdo a la normativa específica de cada país. El rol de la sociedad civil y su participación en la arena política ha venido en aumento, lo cual incidirá cada día más en

las respuestas a sus demandas a pesar de que en el deber del voto aún prevalezca el abstencionismo. Así, la reincorporación de los migrantes en estos tres aspectos en el post-retorno, permitiría que el retorno fuera sostenible en la medida en que cuenten con los apoyos necesarios y puedan participar activamente en la formulación de políticas que respondan no solo desde lo económico, sino también desde estos aspectos.

Conclusiones

En el momento de la crisis financiera, anotaba Sami Naír, “ninguna “política de retorno” puede funcionar sin movilidad, ya que la decisión de volver depende mayoritariamente de la posibilidad o no de volver después al país de acogida, y ello sin límites de tiempo”⁷³ al referirse a las políticas de retorno del gobierno español, hablando a la vez del fracaso de este llamado “retorno voluntario” en el que el inmigrante debía renunciar a regresar a España corriendo el riesgo de perder su permiso de estadía según lo establece la normativa.

Esta visión de la migración de retorno desde los países del Norte implica un economicismo que define la migración desde la teoría neoclásica entendiendo que el migrante está guiado por un interés netamente económico y actúa de manera racional e individual en un constante cálculo entre costo y beneficio. El estudio de las políticas migratorias orientadas a los migrantes retornados en Colombia y Ecuador desde un marco analítico crítico de esta visión nos ha permitido concluir sobre los factores que han incidido en la formulación, cambio y renovación de estas políticas. La comparación de las políticas desde el enfoque de la difusión de las políticas públicas nos permitió hacer un análisis partiendo del modelo de gestión migratoria de las OI descrito, especificando sus similitudes en ambos países para determinar la difusión del modelo que se ha hecho en ambos países de acuerdo a sus obligaciones internacionales pero también de manera voluntaria. La agenda internacional y la posterior formulación de las políticas nos permitió ver qué factores y actores provocan o inhiben cambios en las políticas y bajo qué condiciones: la especificidad interna de cada país en términos de sus instituciones y sus políticas públicas condiciona esta difusión, derivando en algunos desarrollos diferentes de la política con respecto al modelo.

Partimos de un marco referencial fijado en la relación entre migración y desarrollo centrada en el retorno para llegar a una postura crítica en la que se hace necesario que el migrante sea considerado más allá de un recurso humano o de su capital financiero para entenderlo de manera holística como un sujeto de derechos, pero también desde una óptica del desarrollo entendido no solo desde lo económico sino desde su vínculo con estos derechos. Pero además, la necesidad de cortar con el discurso hegemónico,

⁷³ Disponible en: https://elpais.com/diario/2009/07/25/internacional/1248472808_850215.html
Consultado el 16 de septiembre de 2018.

formulado desde los países del Norte, nos permitió indagar en los discursos sobre el retorno y su gestión desde el Sur Global para determinar los vacíos existentes, determinando un sesgo hacia la construcción de tipologías que, pretendiendo homogeneizar a los migrantes retornados, dejan de lado algunos de sus sujetos. En este sentido, esta investigación propone un análisis desde el post-retorno como categoría a explorar a partir de diferentes visiones de la reincorporación del migrante con una postura que considera las migraciones internacionales insertas en la globalización, entendiendo que son producto de la fase actual de capitalismo y responden a diversas causas. Sin la pretensión de llegar a la creación de nuevas tipologías del migrante retornado, se trata de poner de relieve la etapa de su reincorporación y así, poder formular políticas públicas desde allí teniendo presente el carácter transnacional de las migraciones internacionales.

Hemos visto como, a partir de la metodología propuesta, los derroteros del surgimiento y del cambio en las políticas migratorias en Colombia y en Ecuador parten del sistema político internacional que, a través de las organizaciones internacionales y su discurso sobre las migraciones internacionales han difundido un modelo de gestión migratoria fundamentado en la relación entre migración y desarrollo, limitando al migrante a ser un agente de desarrollo económico. El contexto de la crisis financiera global del 2008 implicó un cambio en el discurso de los países del Norte en el que se asumía que los retornos de migrantes de Colombia y Ecuador, tradicionalmente países expulsores, iban a ser masivos lo cual se quedó en una idea que no se concretó pues los migrantes recurrieron a otras estrategias para hacer frente a la crisis como la reemigración a terceros países.

Seguido a esto, se planteó el debate desde la visión que tienen diferentes organismos intergubernamentales y otros espacios en los que se discuten las problemáticas de las migraciones internacionales en América Latina concluyendo sobre su enfoque en los derechos del migrante, como en el factor del desarrollo económico. Esta agenda regional está alineada con lo expuesto por las OI, quienes, aunque parten del Derecho Internacional, resaltan en sus programas la voluntariedad del retorno, asociado a flujos migratorios económicos sin abordar el retorno forzado en su complejidad.

A nivel nacional, tanto en Colombia como en Ecuador, esto se refleja en las políticas a partir de los planes de desarrollo como de la normativa adoptada en la materia que adopta el modelo en varias, sino casi todas, sus características. El modelo permite

analizar la difusión que ha tenido en este nivel y, también, las similitudes y diferencias que se exponen desde la situación misma de los países de origen así como de sus características estructurales. Cabe anotar que se estudió la operación de la política y los cambios en la estructura institucional y el lugar de estas nuevas instancias en el aparato estatal en un periodo de diez años, mencionando sus cambios recientes: la creación de un Viceministerio en Ecuador es muestra de la importancia dada al tema en la agenda nacional.

En Ecuador, el modelo de gestión migratoria se ha enfocado desde los derechos humanos de los migrantes y ha tenido continuidad desde la Constitución de 2008 hasta el gobierno actual de Lenin Moreno. Desde la campaña presidencial de Rafael Correa en 2006, el tema de los migrantes se posicionó en la agenda: los retornados podrían ayudar a recuperar la economía ecuatoriana a su regreso al país. El Viceministerio de Movilidad Humana, parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, creado después del fracaso de la Secretaría Nacional del Migrante, es una piedra angular de la política exterior del Ecuador y así mismo lo son los retornados⁷⁴. Este es un desarrollo que parte de unos lineamientos generales del modelo de gestión que se centra en los derechos del migrante. Ello nos permite enfocarnos en la particularidad del modelo ecuatoriano: a nivel constitucional, enfatiza en los derechos de las personas en situación de movilidad humana, considerando a las familias transnacionales. En esto se diferencia del modelo de gestión dominante en la medida en que no considera necesariamente al migrante desde su individualidad, sino desde su comunidad. También intenta entenderlo desde el transnacionalismo y no limita las definiciones al Estado-nación sino que abarca a las familias transnacionales que comprende tanto a los que se van, a los que se quedan como a los que vuelven.

Una vez se pasa revisión a las políticas públicas formuladas por Ecuador para la población retornada se destaca que están centradas en el desarrollo económico por la vía de la promoción de los proyectos productivos. En la práctica, y en lo formulado a nivel nacional en los programas y proyectos, se orienta hacia un migrante emprendedor como fórmula de una reincorporación laboral exitosa capaz de generar desarrollo económico no solo en su familia sino en su comunidad a través del autoempleo y del empleo de los miembros de esta. A pesar de que existen otros programas de retorno focalizados en los

⁷⁴ Ver entrevista al Viceministro: <https://www.andes.info.ec/fr/noticias/politica/3/migrantes-retornados-ecuador>

profesionales de la salud o en los docentes, es decir, al recurso humano calificado, la mayor parte se piensa desde esta perspectiva. El post-retorno se entiende como un proceso de reinserción laboral exitoso dejando de lado otros aspectos igualmente importantes para la sostenibilidad del mismo.

En Colombia, si bien el tema no se expuso en la agenda pública como en el caso ecuatoriano debido a que su política migratoria estaba centrada en los colombianos en el exterior desde tiempo atrás, este se orientó hacia un retorno en el que prima conseguir un empleo, sea este autoempleo o dependiente por lo que la política se orienta desde allí y se implican en ello las instituciones que tienen que ver con el mercado laboral – Ministerio de Trabajo, SENA, SPE. La poca elaboración de las políticas y su falta de planeación desde el Conpes 3603 refleja una línea de una visión optimista sobre la migración y el desarrollo, utilitarista e individualista que no comprende a la familia y se limita a otorgar unos beneficios económicos y a la generación de ingresos. En este punto, el modelo de una migración selectiva y utilitarista está difundido en la política migratoria colombiana.

Es pertinente hacer un paréntesis en el caso colombiano, para mencionar que, debido al flujo de migrantes hacia Ecuador, de los cuales muchos han obtenido el estatus de refugiados debido al conflicto armado de Colombia, el retorno de estos refugiados al país en el contexto del acuerdo de paz con las FARC cobra importancia para la formulación de políticas. Además, algunas víctimas del conflicto, exiliados (v.g Europa, Estados-Unidos) o viviendo en el exterior con el estatus de refugiados (Ecuador⁷⁵) o simplemente como inmigrantes (Venezuela) han manifestado su voluntad de regresar al país si se dan las condiciones propicias para el retorno. En este marco, se creó recientemente una Comisión de Trabajo sobre migraciones forzadas, Exilio y Reconciliación (CPDH, 2015) que busca un retorno con garantías, fundamental en la comprensión de la migración de retorno como un fenómeno que no solo se da en el sentido Norte-Sur pero también Sur-Sur y, que plantea importantes desafíos al Estado quien debe garantizar su retorno en condiciones de seguridad y dignidad.

Todo lo anterior, considerado en esta diada migración desarrollo aplicada según el modelo de las OI, genera la inquietud de la sostenibilidad del retorno. Para ello, debe haber políticas en todos los sectores y no debe limitarse al sector laboral o a la

⁷⁵ La Asociación de Refugiados Colombianos en el Ecuador (ARCOE) por ejemplo, cumple la labor de atención a los refugiados y reclama condiciones de justicia y reparación para retornar a Colombia.

generación de ingresos. Esto es, tener en cuenta una reintegración multidimensional que abarque no solo lo psicosocial sino también lo político. A partir de la relación entre migración y desarrollo, la tarea en América Latina, “Como consecuencia de estos cambios globales en la economía y la securitización de las políticas migratorias, una agenda de investigación pendiente en América Latina es aquella que precisamente articule estas dimensiones de la securitización con el análisis de las desigualdades y el desarrollo” (G. Herrera, 2017). Estos factores estructurales en los países estudiados, como lo son la desigualdad o el desempleo, deben estudiarse en un marco más amplio para comprender los procesos migratorios. Más allá de esta diada se ha planteado la idea de una triada migración desarrollo derechos (Delgado Wise, Márquez Covarrubias, & Puentes, 2010) que está a la orden del día en varios discursos y definiciones. Así, el discurso desarrollista en las migraciones internacionales se está desmontando poco a poco por uno de los derechos humanos sobre todo a nivel regional en América Latina.

Si bien es cierto que se ha planteado en la agenda internacional la reintegración sostenible, acudimos a un interés de los países receptores del Norte centrado en la cooperación al desarrollo como mecanismo para frenar la emigración en los países de origen de los migrantes, pero también, hay un interés de retornar a los migrantes de manera voluntaria bajo la idea de que pueden ser agentes de desarrollo económico: estos escenarios se repiten en los medios de comunicación incluso en las migraciones Sur-Sur como es el caso de los haitianos retornados desde Chile o, en el caso Norte-Sur el de los afganos retornados desde la Unión Europea. Este tipo de retorno “voluntario” es el modelo generalizado y no cumple necesariamente con las condiciones de seguridad y dignidad pues, por ejemplo, para el caso de los afganos, es claro que no se cumplen estos principios.

Las dinámicas migratorias cambiantes nos han mostrado como, en un contexto económico crítico como el de Venezuela se genera una migración de retorno importante hacia Colombia (López, 2019). El retorno empieza a repensarse no solo desde la voluntariedad o no del mismo, sino de los contextos de los países de origen; su formulación debe pasar por la descentralización de las políticas, que respondan a las necesidades específicas en cada región, y que tengan en cuenta los procesos de desarrollo local. Pueden abrirse investigaciones para las regiones en temas tan diversos como el retorno laboral, la reincorporación social y la atención psicológica de estos migrantes. Importante también su participación política y como se mantiene o no la

pertenencia a una clase social u otra dependiendo del lugar desde donde se habla, tema a explorar en nuevas investigaciones sobre el rol de los retornados en destino y origen.

Por lo general los planes y programas de retorno han estado orientados a la inmediatez, es decir, al momento en el que el migrante regresa a su país, pero es necesario hacer seguimiento al migrante en el post-retorno y, en la mayoría de las políticas esto no se contempla. A continuación, se esbozan algunas ideas para la formulación de políticas migratorias para la población retornada desde el exterior desde una perspectiva que tiene en cuenta: las comunidades locales, la familia, los NNA y, las condiciones en el país de origen entendiendo que el retorno no solo viene desde países como Estados Unidos o España, sino también desde otros países en Suramérica y que toma distancia del modelo que se ha difundido desde las OI.

A partir de la investigación, el primer problema que surge de aplicar un modelo es que no toma en cuenta las características estructurales propias del país de origen de los migrantes. En este sentido, se deben construir las políticas migratorias de retorno teniendo en cuenta que deben ser sectoriales y diferenciales, es decir que, se debe tratar cada sector de manera independiente pero también de manera coordinada con las diferentes entidades involucradas tanto a nivel nacional como regional y municipal, lo cual se puede articular desde la ya existente Comisión Intersectorial para las Migraciones integrada por diferentes entidades en Colombia⁷⁶, por ejemplo. Es importante que estén cubiertos todos los DESC en la política y, para ello deben involucrarse todas las entidades del sector educativo, de salud, de vivienda, laboral, y de servicios sociales en general para la debida atención del migrante retornado.

Si tomamos el ejemplo del sector educativo, este es de una sensibilidad importante en varios niveles: no existen políticas educativas inclusivas para la población migrante en la educación básica y primaria, los programas existentes se enfocan en la formación de alto nivel y el retorno de este tipo de migrantes, la convalidación de diplomas es una dificultad para la reinserción. Por ello, deben formularse políticas sectoriales diferenciales para los migrantes, en este caso, políticas de educación inclusivas; además, deben generarse más espacios de cooperación internacional entre los Ministerios de Educación de los países de destino y de acogida en términos de facilitar la convalidación de diplomas mediante

⁷⁶ En Ecuador se crearon recientemente, acorde a la LOMH las Mesas Nacionales de Movilidad Humana comparables a la Comisión Intersectorial de Migraciones existente en Colombia: consultar página web <https://www.cancilleria.gob.ec/mesa-nacional-de-movilidad-humana/>

convenios y acuerdos que permitan agilizar este proceso. También se deben fortalecer los programas de retorno de RHC, articulando la demanda con la oferta a través de, por ejemplo, las cámaras de comercio locales.

Un segundo problema visible es la centralización de las políticas migratorias. A partir de una gobernanza local de las migraciones internacionales es posible tener un impacto mayor en las comunidades y en las familias transnacionales. Las políticas diferenciales y sectoriales deben ser adaptadas a los contextos locales pues es en este nivel que se ven afectadas las comunidades en su cotidianidad. En Colombia, por ejemplo, es sabido que la zona del Eje Cafetero ha sido expulsora de migrantes pero, también receptora de esos mismos migrantes a su retorno con lo cual, revisar cuales son los planes de desarrollo local e integrar a los migrantes en estos es un comienzo si hablamos de inserción laboral o generación de ingresos. En esta zona, el retornado podría ser un agente de desarrollo del turismo e incluso, emprender de acuerdo a las políticas que ya se vienen adelantando para que esta zona materialice sus propuestas. En Ecuador, la mayoría de los retornados se han instalado en provincias de la Sierra como Cañar, Loja o Azuay, igualmente con niveles altos de expulsión de población. Su retorno es una oportunidad para el desarrollo de las comunidades locales siempre y cuando en las políticas se tengan en cuenta las experiencias y capacidades de los migrantes adquiridas en su proceso migratorio. Como es sabido, en este caso, la mayoría de retornados vienen de España y, muchos de ellos trabajaban en el sector de la construcción con lo cual pueden ayudar a mejorar la infraestructura de sus pueblos y ciudades lo cual generaría una mayor comunicación con el Norte y Centro del país.

Desde el punto de vista del post-retorno y de las comunidades locales, en el proceso de reinserción social el apoyo entre familias de migrantes puede ser fructífero para alivianar cargas emocionales del retorno. Un proyecto podría ser, mediante talleres de apoyo psicosocial, el intercambio de experiencias entre familias con integrantes que han emigrado y/o retornado y aborde temas como los cambios de roles en el hogar siempre con la atención de un profesional. En el caso colombiano, además, se requiere de una atención especial y diferenciada para las víctimas que regresan por lo que se debe enfatizar en el retorno humanitario comprendiendo la vulnerabilidad de aquellos que regresan con escasos recursos y la atención psicosocial que requieren. En general, estas políticas deben tener en cuenta la perspectiva de género, como la atención a los NNA,

pero también se hace necesaria una visión interseccional que diferencia por raza, etnia, género, edad y discapacidad.

Al final las migraciones son circulares como se ha visto en un mundo globalizado. Se plantean problemas de racismo y xenofobia pero el mundo está caminando hacia la multiplicación de ciudades multiculturales, en donde se pueda acceder a una ciudadanía multicultural (Kymlicka, 2011). América del Sur, ha dado algunos pasos en este sentido, hablando de la ciudadanía suramericana. A la luz de las nuevas definiciones y planteamientos que se vienen dando a nivel global y regional este estudio debería poder replicarse en otros países de la región y ver como se pueden plantear unas políticas migratorias que consideren el post-retorno desde los diferentes aspectos, alejándose de la visión economicista del migrante y acercándose al transnacionalismo, entendiendo que las migraciones internacionales son parte de la globalización y que las políticas deben trascender lo Estado-céntrico considerando a las comunidades que se mueven en este espacio. Cambiar el modelo de gestión migratoria por uno de gobernanza local articulada con el nivel nacional e internacional es una vía para que los migrantes participen de las decisiones que los afectan y así, encontrar soluciones efectivas a sus problemáticas.

Bibliografía

- ACCEM. (2007). *Experiencias sobre el retorno*. Madrid.
- Acosta, A. (2015). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Reflexiones desde la periferia de la periferia. *Política y Sociedad*, 52(2), 299–312. <https://doi.org/10.5209/rev-POSO.2015.v52.n2.45203>
- Acosta, D. (2009). Latin American Reactions to the Adoption of the Returns Directive. *CEPS Liberty and Security in Europe*, (November), 1–8.
- Acosta, D. (2015). Toward a South American Citizenship? The development of a new post-national form of membership in the region. *Journal of International Affairs*, 68(2), 213–221.
- Acosta, D., & Freier, L. F. (2015). Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America. *International Migration Review*, 49(3), 659–696. <https://doi.org/10.1111/imre.12146>
- Acosta Navarro, O. L., Azuero Zúñiga, F., & Concha Llorente, T. (2017). *El ingreso y su distribución en Colombia Hogares o empresas: ¿quién debe tributar?* (Documentos de Proyectos).
- AESCO. (2012). *Propuesta de diseño del cuerpo de políticas públicas migratorias para la ciudad de Pereira*.
- AESCO. (2016). *Propuestas para el sistema nacional de migraciones en el marco de la ley 1465 de 2011*.
- Alarcón, S. (2010). Los Migrantes Retornados En Loja, 1–51.
- Alarcón, S., & Ordóñez, J. (2015). Ecuador: Retorno migratorio y emprendimiento en Loja. *Cepal Review*, 2015(117), 69–86.
- Aliaga, F., & Blanco, E. (2017). Imaginarios del retorno a Colombia posconflicto Discursos de colombianos refugiados en Ecuador. *Digitum*, 20(Julio).
- Alianza del Pacífico. (2012). Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Declaración de Lima. Lima: Alianza del Pacífico.
- Alonso, J. A. (2011). Migración internacional y desarrollo: una revisión a la luz de la crisis. *CDP Background Paper*, (11), 1–68.
- Angarita, D. (2009). Proyecto de ley 16 de 2009 Senado. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Angulo, M. (2016). Cooperación internacional y emigración calificada: diáspora científica colombiana. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2, 99–114.
- Aparicio, J., Vásquez, K., & Tilley, C. (2014). The Impact of the Return of Colombian Immigrants Resident in Bogota from the United States and the Implications for Their Families. *American International Journal of Social Science*, 3(5), 135–142.
- Ardila, G., & Chaux Echeverri, C. L. (2006). *Colombia : migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias

- Humanas, Centro de Estudios Sociales.
- Aruj, R., González, M. E., & Oteiza, E. (2008). *El retorno de los hijos del exilio : una nueva comunidad de inmigrantes*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Asamblea Nacional. Ley orgánica electoral, código de la democracia (2009). Quito.
- Aysa-Lastra, M., & Cachón, L. (2015). *Immigrant Vulnerability and Resilience*. Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-14797-0>
- Badie, B. (1995). *La fin des territoires essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. París: Fayard.
- Bancoldex. (2010). Circular Externa No. 021 30 de diciembre de 2010.
- Beaton, K., Cerovic, S., Galdamez, M., Hadzi-Vaskov, M., Loyola, F., Koczan, Z., ... Wong, J. (2017). Migration and Remittances in Latin America and the Caribbean : Engines of Growth and Macroeconomic Stabilizers? *IMF Working Paper*, 17(144).
- Bedoya, M. R. (2015). El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá. *Estudios Políticos*, 46, 79–99. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10495/2268>
- Bennett, C. J. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science*, 21(2), 215–233.
- Boccagni, P. (2011). The framing of return from above and below in Ecuadorian migration: A project, a myth, or a political device? *Global Networks*, 11(4), 461–480. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2011.00323.x>
- Brumat, L. (2013). Políticas migratorias, construcciones de identidad europea y el inmigrante como una “amenaza”. Un análisis de la Directiva del Retorno. *Diversidad*, 4(6), 1–22.
- Buenahora, J. (2011). Proyecto de ley 214 de 2011 Cámara. por medio de la cual se establecen normas que regulan el retorno de los compatriotas residentes en el exterior y se fijan incentivos migratorios. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Bulcourf, P., & Cardozo, N. D. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? *Política Comparada*, 3, 1–49.
- Canales, A. (2012). La migración mexicana frente a la crisis económica actual: crónica de un retorno moderado. *REMHU : Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, 20(39), 117–134. <https://doi.org/10.1590/S1980-85852012000200007>
- Canales, A. (2015a). *E pur si muove: Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global*. México D.F.: Universidad de Guadalajara.
- Canales, A. (2015b). El debate sobre migración y desarrollo: Evidencias y aportes desde América Latina. *Latin American Research Review*, 50(1), 29–53,261,265. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/1665220961?accountid=44820>
- Canales, A. (2016). *Debates contemporáneos sobre migración internacional*. México D.F.: Universidad de Guadalajara.

- Cancillería de Colombia. (2012). El Plan Retorno Positivo del Ministerio de Relaciones Exteriores ha beneficiado a 3.723 colombianos que regresan al país.
- Cancillería de Colombia. (2016a). En Guayaquil se desarrolla programa “Emprende Migrante.” Retrieved May 18, 2018, from <https://www.cancilleria.gob.ec/en-guayaquil-se-desarrolla-programa-emprende-migrante/>
- Cancillería de Colombia. (2016b). Migrantes retornados con negocios exitosos en Cuenca. Retrieved January 10, 2018, from <https://www.cancilleria.gob.ec/migrantes-retornados-con-negocios-exitosos-en-cuenca/>
- Cancillería de Colombia. (2018). “Medios de vida”, el proyecto que ayuda a superar la extrema vulnerabilidad de colombianos que retornan del exterior. Retrieved April 7, 2018, from <http://www.colombianosune.com/noticia/medios-de-vida-el-proyecto-que-ayuda-superar-la-extrema-vulnerabilidad-de-colombianos-que-retornan-del-exterior>
- Cárdenas, M. (2010). Measuring Economic and Social Impacts of Migration in Colombia: New evidence. *Borradores de Economía*, (601), 1–54.
- Cárdenas, M., & Mejía, C. (2006). Migraciones internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos? *Working Papers Series*, (30), 79–101.
- Cassarino, J. P. (2004). Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), 253–279.
- Cassarino, J. P. (2008). La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea, 63–88.
- Castles, Stephen; Delgado-Wise, R. (2007). Conclusiones de la Conferencia sobre Migración y Desarrollo: perspectivas desde el Sur, Bellagio, 2006. In *Migración y desarrollo: Perspectivas desde el sur* (pp. 329–336). México D.F.: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Castles, S. (2018). Social Transformation and Human Mobility: Reflections on the Past, Present and Future of Migration. *Journal of Intercultural Studies*, 39(2), 238–251. <https://doi.org/10.1080/07256868.2018.1444351>
- Castles, S., & Miller, M. (2009). *The age of migration : international population movements in the modern world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Castro, A. (2013). *La gouvernance des migrations: de la gestion migratoire à la protection des migrants*. Université Panthéon-Assas.
- Castro, A., & Herrera, W. (2013). *Migración y Estado en la Región Andina*. Bogotá: Fundación Esperanza.
- Castro Franco, A. (2016). Capítulo I. Un interés creciente de las autoridades colombianas hacia su diáspora. In *La gobernanza internacional de las migraciones* (pp. 445–462). Universidad externado de Colombia. <https://doi.org/10.4000/books.uec.1488>
- Cataño, S., & Morales, S. (2015). La migración de retorno. Una descripción desde algunas investigaciones latinoamericanas y españolas. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 6(1), 89–112.
- Cavalcanti, L., & Parella, S. (2013). El retorno desde una perspectiva transnacional. *REMHU - Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, XXI(41), 9–20.

- CELADE. (2010). Impactos de la crisis económica en la migración y el desarrollo: Respuestas de política y programas en Iberoamérica. San Salvador: CELADE.
- CEPAL. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014*. Montevideo.
- CEPAL, & CELADE. (2016). Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. *Serie Población y Desarrollo*, (114), 107. Retrieved from <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39994-nuevas-tendencias-dinamicas-migratorias-america-latina-caribe>
- Ceriani, P. (2009). La Directiva de Retorno de la Unión Europea: apuntes críticos desde una perspectiva de derechos humanos. *Anuario de Derechos Humanos*, (5), 85–94. <https://doi.org/10.5354/0718-2058.2009.11519>
- Ceriani, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad*, (233), 68–86.
- Cerrutti, M. S. (2016). Crisis económica en España y el retorno de inmigrantes sudamericanos. *Migraciones Internacionales*, 8(3), 155–189.
- Chaparro, F., Jaramillo, H., Rosario, U., & Quintero, V. (2004). Aprovechamiento de la Diáspora e Inserción en Redes Globales de Conocimiento : El Caso de la Red Caldas. *Knowledge for Development Program*, 1–44.
- Chará, W. (2015). *La población infante juvenil retornada en las provincias de Pichincha y Azuay - Ecuador 2015*. Quito: Save the Children International.
- Cho, Y., Denisova, A., Yi, S., & Khadka, U. (2018). *Lessons from Korea's Employment Permit System Bilateral Arrangement of Temporary Labor Migration*. Retrieved from www.worldbank.org.
- CIDH. (2009). *Movilidad humana - estándares interamericanos*.
- Clavijo, J. K. (2013). Reflexiones en torno a la relación entre el Estado y los nacionales en el exterior: un análisis del caso colombiano. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 4(3), 85–121. <https://doi.org/10.7770/rchdycp-V4N3-art645>
- CNMH. (2018). *Exilio colombiano Huellas del Conflicto armado más allá de las fronteras*. Bogotá: CNMH.
- Coalición por la Migraciones y el Refugio. (2009). Contenidos básicos sobre movilidad humana.
- Colexret. (2016). Retorno Productivo “Créditos para la Población retornada.”
- Colexret. (2017). Acuerdo 006 de 2017: Fondo Emprender “SENA.”
- Colexret. (2018a). Colombia sin política migratoria ni de retorno. Retrieved July 18, 2017, from <https://www.colexret.com/2018/07/12/colombia-sin-politica-migratoria-ni-de-retorno/>
- Colexret. (2018b). Sistema Nal. de Migraciones: No se reúne, no propone, ni hace nada. Retrieved July 18, 2017, from <https://www.colexret.com/2018/07/27/sistema-nal-de-migraciones-no-se-reune-no-propone-ni-hace-nada/>

- Colombia Nos Une. (2016). *Política migratoria y mecanismos de participación: Aportes desde la sociedad civil*. Bogotá.
- Colombia Nos Une. (2017). *Información y orientación laboral para la población colombiana en situación de retorno*. Bogotá.
- Comisión Especializada Permanente de Soberanía Integración Relaciones Internacionales y Seguridad Social. (2016). *Informe para Primer Debate del proyecto de Ley Orgánica Movilidad Humana*.
- Conferencia Sudamericana de Migraciones. (2010). *Plan Sudamericano De Desarrollo Humano De Las Migraciones, Contexto Y Perspectivas*. Cochabamba.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1465 de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución de la República de Colombia*. Bogotá: Legis.
- Constitución De La Republica Del Ecuador. (2008).
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2018). *Necesidades de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar, refugiadas y en riesgo de apatridia en Colombia*.
- Correa, R. (2008). Carta del Presidente Rafael Correa sobre la Directiva de Retorno dirigida a las autoridades de la UE. Retrieved August 7, 2017, from Carta del Presidente Rafael Correa sobre la Directiva de Retorno dirigida a las autoridades de la UE
- CPDH. (2015). Lanzamiento Comisión de Trabajo Sobre Migraciones Forzadas, Exilio y Reconciliación. Retrieved July 25, 2018, from <http://www.comitepermanente.org/index.php/noticias/internacional/895-lanzamiento-comision-de-trabajo-sobre-migraciones-forzadas-exilio-y-reconciliacion>
- Cruz Roja Colombiana. (2017). Cruz Roja Colombiana entrega capital semilla a connacionales a través del Programa Sistema Nacional de Atención Humanitaria al Retorno. Retrieved February 6, 2018, from <http://www.cruzrojacolombiana.org/noticias-y-prensa/cruz-roja-colombiana-entrega-capital-semilla-connacionales-través-del-programa>
- Czaika, M., & De Haas, H. (2014). The globalization of migration: Has the world become more migratory? *International Migration Review*, 48(2), 283–323.
<https://doi.org/10.1111/imre.12095>
- DANE. (2008). *Estimación de migración 1973 - 2005*.
- De Haas, H. (2008). Migration and development: a theoretical perspective. *COMCAD Arbeitspapier*, (29), 1–82. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>
- Declaración de Cuernavaca. (2005).
- Declaración de Lima. (2006).
- Delgado-Wise, R. (2009). Six theses to demystify the nexus between migration and development. *Migración y Desarrollo*, 12(January 2009), 27–49.

- Delgado Wise, R., Márquez Covarrubias, H., & Puentes, R. (2010). Elementos para replantear el debate sobre migración, desarrollo y derechos humanos. *Migración y Desarrollo*.
- Departamento Administrativo de la función pública. (2011). Decreto 4062 de 2011, 1–17.
- Departamento Nacional de Planeación - República de Colombia. (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario, 1–295.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Departamento Nacional de Planeación - República de Colombia. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos (Tomo 1). Diario Oficial*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Departamento Nacional de Planeación - República de Colombia. (2009). Conpes 3606.
- Departamento Nacional de Planeación - República de Colombia. (2011). Plan Nacional de Desarrollo. *Departamento Nacional de Planeación, 1*.
- Dumont, J., & Spielvogel, G. (2008). *Return migration: a new perspective. International Migration Outlook SOPEMI –2008 Edition*.
- Duque, G., & Rossi, N. G. (2009). Crisis y migración: ¿el retorno esperado o búsqueda de alternativas? *Andinamigrante FLACSO*, 2–10.
- Durand, J. (2006). Los Inmigrantes también Emigran: la Migración de Retorno como Corolario del Proceso. *Revista Interdisciplinaria De Movilidad Humana, 26 Y 27*, 167–190.
- Echeverri, M. M., Pedone, C., & Gil, S. (2013). “Entre la estigmatización y la restricción”. Políticas migratorias y discursos políticos sobre familia, migración, género y generación en países de inmigración y emigración: España y Colombia. *Palabra: Palabra Que Obra*, (13), 84–107.
- ECLAC. (2017). Preliminary conclusions of the Latin American and Caribbean Regional Preparatory Meeting of International Migration Experts on the global compact for safe, orderly and regular migration.
- Escobar, C. (2017). Migration and Franchise Expansion in Latin America, (March).
- Fabado, R. (2015). La Directiva de retorno y la tutela judicial efectiva de los extranjeros, 115–126.
- Fernandez, S. (2008). La Directiva de Retorno vista desde el sur, 139–152.
- Flores, A. (2017, December). El gobierno de Ecuador tiene que hacer cumplir la ley de movilidad humana. *ANDES*.
- Gainza, P. (2013). Políticas migratorias e integración en América del Sur.
- Galeano, E. (1987). *El libro de los abrazos*.
- Gandini, L., Lozano-Ascencio, F., & Gaspar, S. (2015). *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. Retrieved from http://omi.gob.mx/work/models/OMI/Seccion_Publicaciones/TemasDeMigracion/Migr_a_Retorno/files/assets/basic-html/page-4.html#

- Garay Salamanca, L. J. (2005). Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia 3.
- García, R. R., Blasco, B. C., & Lozano, M. A. (2018). Retorno Migratorio Desde España : Un Flujo Variable Y Complejo. *Migraciones*, 44(2018), 91–118.
- Ghosh, B., & International Organization for Migration. (2000). *Return migration : journey of hope or despair?* International Organization for Migration.
- Glaser, W. A., & Habers, G. C. (1974). The Migration and Return of Professionals. *International Migration Review*, 8(2), 227. <https://doi.org/10.2307/3002782>
- GMG. (n.d.). Return migration.
- Gobernación del Quindío. (2012). PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 2012 – 2015 “Gobierno Firme por un Quindío más Humano,” 0–201.
- Gobernación del Quindío. (2015). “ PLAN DE ACOMPAÑAMIENTO AL CIUDADANO MIGRANTE ” (El que sale y el que Retorna), 1–74.
- Gobierno de Ecuador. (n.d.). Gobierno Nacional promueve el empleo para migrantes retornados. Retrieved June 28, 2018, from <http://www.trabajo.gob.ec/gobierno-nacional-promueve-el-empleo-para-migrantes-retornados/>
- Gobierno de Ecuador. (2008). *Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible*. Quito.
- Gobierno de Ecuador. (2016). Gobierno y migrantes retornados fortalecen diálogos en la construcción de política pública. Retrieved June 28, 2018, from www.politica.gob.ec/gobierno-y-migrantes-retornados-fortalecen-dialogos-en-la-construccion-de-politica-publica/
- González, M. (2004). El tema Migratorio en la Agenda del Ministerio de Relaciones Exteriores, 7, 192–208.
- González, O. (2010). El voto de los colombianos en el exterior: elecciones entre disfuncionamientos y rebusque. *Ciencia Política*, (9), 62–77. Retrieved from zotero://attachment/2565/
- Granda, C., & Feijoó, E. (2016). Reporte de Economía Laboral – Marzo 2016. *Inec*, 11. Retrieved from http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2016/Marzo-2016/Informe_economia_laboral-mar16.pdf
- Guarnizo, L. (2006). Migración, globalización y sociedad: teorías y tendencias en el siglo XX. In *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. (pp. 1–107).
- Guarnizo, L. E. (2006). El estado y la migración global colombiana. *Migración y Desarrollo*, 6, 79–101.
- Guarnizo, Luis. (2010). El derecho a la movilidad espacial y la migración entre la Región Andina y España. *Un Debate Acerca de Las Relaciones Entre La Región Andina y España*.
- Guataquí, J. C., García, A. F., & Rodríguez, M. (2010). El Perfil de la Informalidad Laboral en Colombia. *Perfil de Coyuntura Económica*, (16), 91–115.
- Hague, R., Harrop, M., & Breslin, S. (1993). *Comparative government and politics : an introduction*. Macmillan.

- Hebinck, P. (Paulus G. M., Sloomweg, S., & Smith, L. (2008). *Tales of development : people, power and space*. Van Gorcum.
- Hernández, K., Maldonado, M., & Calderón, J. (2010). *Entre crisis y crisis: el proceso migratorio internacional en los barrios populares del noroccidente de Quito y sus impactos en el desarrollo*. 12.
- Herrera, G. (2011). La familia migrante en las políticas públicas en Ecuador: de símbolo de la tragedia a objeto de intervención. In B. Feldman-Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni, & M. I. Martínez Villa (Eds.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina* (pp. 181–202). Quito: FLACSO.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Herrera, G. (2016). Respuestas frente a la crisis en clave de género: migración circular y retorno entre familias ecuatorianas en España y Ecuador. *Investigaciones Feministas*, 7(1), 75–88. https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2016.v7.n1.52271
- Herrera, G. (2017). Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de conocimientos Presentación del dossier, 11–36.
- Herrera, G., Moncayo, M. I., & Escobar, A. (2012). Perfil Migratorio del Ecuador 2011. *Oim*, 128.
- Herrera, G., & Pérez Martínez, L. (2015). ¿Tiempos de crisis, tiempos de retorno? Trayectorias migratorias, laborales y sociales de migrantes retornados en Ecuador. *Estudios Políticos (Medellín)*, (47), 221–241.
<https://doi.org/10.17533/udea.espo.n47a13>
- Herrera, W. (2016a). Les cheminements pluriels de la transition postnéolibérale en Équateur : les politiques de réinsertion productive des émigrés.
<https://doi.org/10.4000/cal.4463>
- Herrera, W. (2016b). Rediseñando la presencia estatal extraterritorial: el manejo político e institucional de la emigración bajo la Revolución Ciudadana del Ecuador. In *La Revolución Ciudadana en escala de grises: avances, continuidades y dilemas*.
- Herrera, W. (2016c). S'emparer des « absents »: la construction du Secrétariat national du migrant de l'Équateur (2007-2013) Entre compétitions politiques, concurrences bureaucratiques et fragilités d'une innovation institutionnelle.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos. (2017). Derechos humanos de personas migrantes Manual Regional.
- IOM. (2018a). Assisted Voluntary Return and Reintegration 2017 Key Highlights.
- IOM. (2018b). National Migration Trends in South America Bolivarian Republic of Venezuela, (February).
- Issuu. (2012). Tríptico Banca del Migrante.
- Jáuregui, J. A., & Recaño, J. (2014). UNA APROXIMACIÓN A LAS DEFINICIONES, TIPOLOGÍAS Y MARCOS TEÓRICOS DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO. *REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES*, XIX(1048). Retrieved from <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1084.htm>
- Jokisch, B. (2014). Ecuador: From Mass Emigration to Return Migration? Retrieved

February 20, 2017, from <https://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-mass-emigration-return-migration>

- Kastoryano, R. (2000). Immigration, Communautés transnationales et citoyenneté. *Revue Internationale Des Sciences Sociales*, (165).
- Knill, C. (2005). Introduction : Cross-national policy convergence : concepts , approaches and explanatory factors, 12(March), 764–774.
<https://doi.org/10.1080/13501760500161332>
- Koller, S. (2008). Equateur : l'invitation au retour. *Presses Universitaires Du Midi*, (91), 107–135.
- Koolhaas, M., Prieto, V., & Robaina, S. (2017). Los uruguayos ante la inmigración. Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia inmigrantes extranjeros y retornados. *Documentos de Trabajo de GEDEMI*, (May).
<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.19926.86087>
- Koser, K., & Kuschminder, K. (2015). Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants. *International Organization for Migration*, 343.
- Kymlicka, W. (2011). Multicultural citizenship within multination states. *Ethnicities*.
<https://doi.org/10.1177/1468796811407813>
- Larking, E. (2018). Migration and Human Rights – Exposing the Universality of Human Rights as a False Premise, 1–9.
- Lera, D. L. De, & Pérez-Caramés, A. (2016). La decisión de retornar en tiempos de crisis. Una perspectiva comparada de Los migrantes ecuatorianos y rumanos en España, 37, 171–194.
- Linard, M. (2009). Migrations internationales et développement humain dans la globalisation financière Documents d ' analyse et de réflexion.
- López, S. (2018). El reto de gobernar: las migraciones internacionales de retorno. In F. Aliaga & C. Uribe (Eds.), *Migración de retorno Colombia y otros contextos internacionales* (pp. 81–98). Universidad Santo Tomás.
- López, S. (2019). Migración de retorno en el contexto de la crisis venezolana. In A. Castro (Ed.), *Venezuela Migra: aspectos sensibles del éxodo hacia Colombia* (pp. 65–85). Universidad Externado de Colombia.
- Lowell, B. L., & Gerova, S. (2004). Diaporas and Economic Development : state of knowledge, (202), 4–37.
- Lozano-Ascencio, F., & Martínez, J. (2015). *Retorno en los procesos migratorios de América Latina. Conceptos, debates, evidencias*.
- Lucas, J. de., Peña, S., & Solanes, A. (2001). *Inmigrantes : una aproximación jurídica a sus derechos*. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=178614>
- Machado, D. (2014). Políticas migratorias del Ecuador: inconsistencias entre la praxis y el discurso – ALDHEA.
- Mamattah, S. (2006). Migration and transnationalism: the complete picture? A case study of Russians living in Scotland. *ESharp*, 6(2), 1–22.

- Margheritis, A. (2013). Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur. *Review of International Political Economy*, 20(3), 541–575. <https://doi.org/10.1080/09692290.2012.678762>
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Paidós.
- Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269–288. <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population English Edition*, 19(3), 431–466. <https://doi.org/10.2307/2938462>
- McIlwaine, C., & Bunge, D. (2016). Towards visibility: the Latin American community in London.
- Mejía, W. (2010). Panorama del retorno reciente de migrantes internacionales a Colombia, 1–22.
- Mejía, W. (2013). *Diáspora y mercado de trabajo en Colombia. Una mirada pensando en el retorno voluntario*.
- Mejía, W. (2015a). Espacios intergubernamentales para la discusión de políticas migratorias en Latinoamérica. *Oasis*, (22), 7. <https://doi.org/10.18601/16577558.n22.02>
- Mejía, W. (2015b). Tres medidas del retorno en la etnoencuesta LAMP Colombia: propensión o selectividad, intensidad y probabilidad, 21–22.
- Mejía, W., & Castro, Y. (2012). *Retorno de migrantes a la Comunidad Andina*. Bogotá. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Mena Iturralde, L., & Piñeiro, R. C. (2017). Migrantes retornados de España y los Estados Unidos: Perfiles y situación laboral en Ecuador. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 7(4), 270–302.
- Mercier, M., David, A., Mahia, R., & De Arce, R. (2016). Reintegration upon return: insights from Ecuadorian returnees from Spain. *International Migration*, 54(6), 56–73. <https://doi.org/10.1111/imig.12288>
- Meyer, J. (2015). *Diáspora Hacia la nueva frontera*.
- Meyer, J., & Charum, J. (1998). *Hacer ciencia en un mundo globalizado La diáspora científica colombiana en perspectiva*.
- Ministerio de empleo y seguridad social. (2016). *Retorno voluntario productivo 2009-2016*. Madrid.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. (2007). *Política migratoria del Ecuador*, 10.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2006). *II Seminario Migración internacional colombiana y formación de comunidades transnacionales*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2016). *FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE ESTRATEGIAS PARA EL ACOMPAÑAMIENTO A LOS CONNACIONALES QUE RETORNAN AL PAÍS A*

NIVEL NACIONAL.

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018). Informe de gestión.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2014). Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2016a). *INFORME DEL ESTADO ECUATORIANO SOBRE BUENAS PRÁCTICAS Y MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES, CONFORME A LA RESOLUCIÓN A/RES/70/147 DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS*. <https://doi.org/10.1016/j.diabres.2013.11.010>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2016b). Proyecto Prestación de apoyo a la comunidad migrante del Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública. (2013). Plan de retorno de profesionales de la salud “Ecuador Saludable , Vuelvo por Ti .”
- Moncayo, M. I. (2011a). El Plan “Bienvenid@ a casa”: estudio sobre la experiencia del Fondo “El Cucayo.” *Fundación Carolina*, 123.
- Moncayo, M. I. (2011b). Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de gobierno, 135. Retrieved from <http://flacsoandes.edu.ec/dspace/handle/10469/3629>
- Moncayo, M. I. (2014). Las políticas de retorno en Sudamérica: ¿una ruta hacia el desarrollo? In *El vínculo entre migración y desarrollo a debate: miradas desde Ecuador y América Latina* (pp. 155–181).
- Morales Vega, L. G. (2016). Las migraciones, al amparo del régimen internacional de los Derechos Humanos. Utopías concurrentes. *Colombia Internacional*, 88, 213–229. <https://doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.09>
- Moreno-Márquez, G., & Álvarez-Román, J. (2017). Evidencias empíricas sobre el retorno migratorio España-Ecuador. ¿Discurso, mito o realidad? *Papeles de Poblacion*, 23(91), 39–64. <https://doi.org/10.22185/24487147.2017.91.003>
- Morlino, L. (2010). Introducción a la investigación comparada.
- Naciones Unidas. (2015). Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Naranjo, M. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador*.
- Nieto, C. (2004). Motivaciones de la migración de retorno. Que implicaciones para el desarrollo?, (Mesnard), 1–14.
- Observatorio Colombiano de Migraciones. (2009). Encuesta Nacional de Migración Internacional y Remesas - ENMIR 2008 -2009, 67.
- Ochoa, W. M. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. *Rev. Inter. Mob. Hum*, 39, 185–210. <https://doi.org/10.1590/S1980-85852012000200010>
- Odermatt, E. (2013). *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*. *Journal of Ethnic and Migration Studies* (Vol. 39). <https://doi.org/10.1080/1369183X.2013.799909>

- OECD. (2017). *Interrelations between Public Policies, Migration and Development*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264265615-en>
- OIM. (n.d.-a). Construcción colaborativa para la reintegración de migrantes retornados. Retrieved June 21, 2018, from <http://rosanjose.iom.int/site/es/blog/construccion-colaborativa-para-la-reintegracion-de-migrantes-retornados>
- OIM. (n.d.-b). Migración de Retorno Sección 3.9.
- OIM. (n.d.-c). Migración y desarrollo.
- OIM. (2006). Glosario sobre Migración. *Derecho Internacional Sobre Migración*, N°7(ISSN 1816-1014), 38. [https://doi.org/ISSN: 1816-1014](https://doi.org/ISSN:1816-1014)
- OIM. (2007). Diasporas como agentes para el desarrollo en America Latina.
- OIM. (2009). Migración Laboral, Temporal y Circular: Experiencias, retos y Oportunidades, 163.
- Olesen, H. (2002). Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective. *International Migration*, 40(5), 125–150. <https://doi.org/10.1111/1468-2435.00214>
- Olmedo, P. (2018). *El empleo en el Ecuador. Una mirada a la situación y perspectivas para el mercado laboral actual*. Retrieved from <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/14525.pdf>
- Oquendo, A. (2015). Retorno de padres y/o madres migrantes internacionales desde los relatos de hijos e hijas. significados de los acuerdos y los proyectos familiares, (15), 54–73.
- Organización de Estados Iberoamericanos. (2014a). Informe final de seguimiento y evaluación Proyecto “OSS-LAC: One Stop Shops. Sustainable Reintegration for Latin-American Vulnerable Returnees.”
- Organización de Estados Iberoamericanos. (2014b). Lecciones aprendidas y recomendaciones para la reintegración sostenible en los procesos de retorno voluntario en América Latina.
- Organización Panamericana de la Salud. (2007). Aproximaciones a la Migración del Talento Humano en Salud en Ecuador.
- Orozco, M. (2004). *Remesas hacia Latinoamérica y el Caribe: cuestiones y perspectivas acerca del desarrollo*.
- Orrego, C., & Martínez, J. (2015). Retorno en la migración: una mirada a sus múltiples facetas.
- Palazuelos, A., & Villarreal, M. del C. (2013). Más allá de las remesas. Transformaciones socioeconómicas y proyectos de migración y desarrollo en Ecuador. *Migración y Desarrollo*, 12(21), 107–132. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992013000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=pt
- Palop-García, P., & Pedroza, L. (2017). Beyond convergence: unveiling variations of external franchise in Latin America and the Caribbean from 1950 to 2015. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(9), 1597–1616. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1234932>

- Palop García, P. (2017). Ausentes, pero representados: Mecanismos institucionales de representación de emigrantes en América latina y el caribe. *América Latina Hoy*, 76(October), 15–34. <https://doi.org/10.14201/alh2017761534>
- Parella, Sònia, Petroff, A., Piqueras, C., & Speroni, T. (2017). La migración de retorno : hacia una mirada integral del fenómeno . In *Marruecos y España ante los retos migratorios de la Nueva Era* (p. 221).
- Parella, Sonia, Petroff, A., Speroni, T., & Piqueras, C. (2017). Sufrimiento social y migraciones de retorno : una propuesta conceptual. *Apuntes*.
- Parlamento Andino. (2015). *Estatuto Andino de Movilidad Humana*.
- Parlamento Europeo y Consejo. (2008). Directiva del Retorno 2008/115/CE. *Diario Oficial de La Unión Europea*, 2008(5), 98–107. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas : una introducción a la teoría y la práctica del análisis...: libros, revistas, artículos y mas*.
- Pedone, C. (2011). FAMILIAS EN MOVIMIENTO. EL ABORDAJE TEÓRICO-METODOLÓGICO DEL TRANSNACIONALISMO FAMILIAR LATINOAMERICANO EN EL DEBATE ACADÉMICO ESPAÑOL. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 3, 223–244.
- Peña Huertas, R. D. P. (2008). Migración de colombianos: ¿una expresión moderna de orfandad? Una aproximación a las políticas públicas dirigidas a los colombianos en el exterior, 8(1), 4–5.
- Peña, X. (2013). *The formal and informal sectors in Colombia Country* (Employment Sector No. 146). Retrieved from http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/download/dg_announce_en.pdf.
- Pichincha al día. (2015, March 11). Los migrantes traen frustraciones, no dinero. *Pichincha Al Día*. Retrieved from <http://www.pichinchaldia.gob.ec/tutorials/entrevistas/item/1328-los-migrantes-traen-frustraciones-no-dinero.html>
- Planeación, D. N. De. (2014). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 “Prosperidad para todos.”
- Plataforma Social Migratoria Hermes. (2009). Proyecto de Ley 070 de 2009 Cámara. *Gaceta Del Congreso* 606.
- PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 16 DE 2009 SENADO, 070 DE 2009 CÁMARA. (2010). Retrieved January 15, 2018, from http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=12&p_numero=16&p_consec=27550
- Portes, A. (2007). Migración y desarrollo : una revisión conceptual de la evidencia. *Migración y Desarrollo: Perspectivas Desde El Sur*, 21–49.
- Portes, A. (2009). Migration and development: Reconciling opposite views. *Ethnic and Racial Studies*, 32(1), 5–22. <https://doi.org/10.1080/01419870802483668>
- Portes, A., Guarnizo, L. E., & Landolt, P. (1999). The study of transnationalism: pitfalls and

promise of an emergent research field. *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), 217–237.
<https://doi.org/10.1080/014198799329468>

Posicionamiento Bloque Latinoamericano GFMD. (2017).

Poveda, G., Rendón, J., & Andrade, C. (2018). MIGRANTES ECUATORIANOS RETORNADOS DEL EXTERIOR, LAS REMESAS Y SU PARTICIPACIÓN EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.

Prieto-Rosas, V. (2017). El desafío de la inserción laboral en las políticas de retorno de Colombia. *CARTA ECONÓMICA REGIONAL*, 29(120), 5–38.

Prieto, V. (2015). *Recomendaciones de política para la inserción laboral de los retornados en Colombia INFORME FINAL ANÁLISIS DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES A PARTIR DEL CASO COLOMBIANO*.

Prieto, V., & Koolhaas, M. (2014). Retorno reciente y empleo: los casos de Ecuador, México y Uruguay. *Población y Trabajo En América Latina: Abordajes Teórico-Metodológicos y Tendencias Empíricas Recientes*, (14).

Prometeo. (n.d.). ¿Qué es Prometeo? Retrieved February 20, 2018, from <http://prometeo.educacionsuperior.gob.ec/que-es-prometeo/>

Puyana Villamizar, Y., Micolta León, A., & Palacio V., M. C. (2013). *Familias colombianas y migración internacional: entre la distancia y la proximidad*.

Ramírez Gallegos, F., & Ramírez, J. P. (2005). *ESTAMPIDA MIGRATORIA ECUATORIANA Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*.

Ramírez Gallegos, J. P. (2018). Estado, migración y derechos políticos. El voto de los ecuatorianos desde el extranjero. *Foro Internacional*, 58(4), 755–804.
<https://doi.org/10.24201/fi.v58i4.2486>

Ramirez, J. (2017, September 8). ¿Migración regular, ordenada o segura? *El Tiempo*. Retrieved from <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/columnistas/1/420606/migracion-regular-ordenada-y-segura>

Ramírez, J. (2017). Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador. *Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades En América Del Sur*, 1–41.

Red C. (2012). ¿Quiénes somos? Retrieved November 6, 2017, from <http://www.laredc.com/page/quienes-somos>

Red Internacional de Migración y Desarrollo. (2011). Declaración de Brasilia rumbo a la ciudadanía sudamericana. *Migración y Desarrollo*, 9(17), 139–144.

Restrepo, E. (2016). Cambios Y Permanencias En Las Familias Con Padres Migrantes Retornados a Antioquia Y El Eje Cafetero Colombiano. *Revista Migraciones*, 40(2016), 127–152. Retrieved from <http://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/view/7565>

Rivera Sánchez, L. (2013). Migración de retorno y experiencias de reinserción en la zona metropolitana de la Ciudad de México. *Revista Interdisciplinaria Da Mobilidade Humana - REMHU*, 41(105357), 55–76.

Rodríguez-Alarcon, L., & Fanjul, G. (2017). La industria del control migratorio ¿Quién gana

- en España con las políticas fronterizas de la Unión Europea? Retrieved from www.porcausa.org
- Roll, D., & Gómez, D. A. (2010). *Migraciones internacionales : crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas*. Universidad Nacional de Colombia, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina-UNIJUS.
- Rosset, D., & Achermann, C. (2017). Accessing the Migration Apparatus: An Introduction. Retrieved from <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/11/accessing>
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas : formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Auroras.
- Rueda, D. (2018). *LAS INICIATIVAS DE MUJERES COLOMBIANAS EN SITUACION DE REFUGIO APORTES A UN ENFOQUE TRANSNACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y LA REPARACIÓN INTEGRAL*.
- Sarmiento Moscoso, S. (2017). Evolución de la desigualdad de ingresos en Ecuador, período 2007-2015. *Analítika : Revista de Análisis Estadístico*, 13(13), 49–79.
- Sayad, A. (2010). El retorno, elemento constitutivo de la condición del inmigrante, *X*(1998), 263–273.
- Schramm, C. (2011). Retorno y reinserción de migrantes ecuatorianos. *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, 93–94, 241–260.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Plan para la revolución ciudadana.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades. (2013). Plan Nacional Buen Vivir 2013-2017.pdf. *SENPLADES-Ecuador*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Secretaría Nacional del Migrante. (2007). *Plan retorno*. Retrieved from https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCKQFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.iom.int%2Fjahlia%2Fwebdav%2Fshared%2Fshared%2Fmainsite%2Fmicrosites%2FIDM%2Fworkshops%2Fmanaging_return_migration_042108%2Fpresentations_spee
- Senescyt. (2015). *El Proyecto Prometeo*.
- Stielike, L. (2017). Working Papers The Migration & Development Apparatus Contradictions between international discourse , institutional practices , and migrants ' perspectives, (May), 1–24.
- Tapia López, J. (2018). Políticas públicas de retorno del talento humano calificado de Ecuador y su inserción internacional: el caso de los becarios de doctorado. *Universitas*, (29), 109–132. <https://doi.org/10.17163/uni.n29.2018.05>
- Thomas, C. (2013). What Does the Emerging International Law of Migration Mean for Sovereignty? *Melbourne Journal of International Law*, 14(2), 392–450.
- Tovar Cuevas, L. M., & Paredes, M. T. V. (2013). Migración internacional de retorno y

- empredimiento: Revisión de la literatura. *Revista de Economía Institucional*, 15(29), 41–65.
- UNASUR Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana. (n.d.).
- Van Houte, M. (2014). *Moving Back or Moving Forward? Return migration after conflict*. MGSOG Dissertation Series.
- van Houte, M., & Davids, T. (2008). Development and return migration: From policy panacea to migrant perspective sustainability. *Third World Quarterly*, 29(7), 1411–1429. <https://doi.org/10.1080/01436590802386658>
- Vega, C. (2016). El retorno más allá del mito del emprendedor. Estrategias económicas, familiares y afectivas de mujeres y hombres a su regreso a Ecuador desde España. *Papers*, 101(4), 415–449. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2182>
- VEGA SOLÍS, C., GÓMEZ MARTÍN, C., & Correa, A. (2016). Circularidad migratoria entre Ecuador y España . Transformación educativa y estrategias de movilidad Migratory circularity between Ecuador, 39(2016), 183–210.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “ política pública .” *Desafíos*, (20), 149–187.
- Vicepresidencia de Ecuador. (2012, May 22). El Plan Retorno “Manuela Espejo” para personas con discapacidad se inicia en España. *Vicepresidencia de Ecuador*.
- Villavicencio, Y., Bermudez, C., Laurens, S., & Rois, J.-C. (2008). *Libro Blanco Política Pública Integral Migratoria del Estado*.
- Vivas Romero, M. (2017). “Who Cares for those who Cared? Global Social Protection Arrangements Between Europe and Latin America”. Retrieved from <https://orbi.uliege.be/handle/2268/216726>
- Wahba, J. (2015). Return migration and economic development. *The International Handbook on Migration and Economic Development*, 327–349. <https://doi.org/10.4337/9781782548072.00016>
- Waldinger, R., & Fitzgerald, D. (2004). Transnationalism in Question. *American Journal of Sociology*, 109(5), 1177–1195. <https://doi.org/10.1086/381916>
- Weinar, A. (2010). Instrumentalising diasporas for development: International and European policy discourses. In T. Faist & R. Baubock (Eds.), *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods* (Amsterdam, pp. 73–89). Amsterdam. <https://doi.org/10.5744/florida/9780813044583.003.0003>
- Wihtol de Wenden, C. (2013). *El fenómeno migratorio en el siglo XXI migrantes, refugiados y relaciones internacionales*.
- World Bank. (2016). *Migration and remittances. Migration and Development Brief* (Vol. April). <https://doi.org/10.1080/17441730.2013.785721>
- World Bank. (2018). *MOVING FOR PROSPERITY Global Migration and Labor Markets*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1281-1>
- Zapata-barrero, R., Faúndez, R., & Sánchez Montijano, E. (2009). Migración Laboral , Temporal y Circular (MLTC) de trabajadores entre Colombia y España . Un modelo a consolidar y replicar, (Marzo).

Zincone, G. (2011). The Case of Italy. *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors in Contexts in Past and Present*, 247–291.

Normas jurídicas

Congreso de Colombia. (31 de julio de 2012). Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. [Ley 1565 de 2012]. DO: 48.508.

Gobierno de Ecuador. (12 de marzo de 2007). Decreto ejecutivo N° 150 de 2007.

Gobierno de Venezuela. (29 de diciembre de 2015). Sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2016 [Decreto 1170 de 2015]. DO: 312.

Ministerio de Relaciones exteriores. (19 de mayo de 2003). Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración. [Decreto 1239 de 2003]. DO: 45.193.

Ministerio de Relaciones exteriores. (23 de agosto de 2004). Por medio de la cual se suprime un Grupo Interno de Trabajo y se crean y se establecen las funciones de unos Grupos Internos de Trabajo. [Resolución 3131 de 2004].